

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica México



Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VI Promoción

(2014-2015)

**Los Potenciadores de Riesgo como elementos a
considerar en las políticas públicas de Seguridad
Nacional en México**

Una mirada desde el enfoque multidimensional

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas
Comparadas, presenta:

Martha Angélica López Cuevas

Director de tesis: Dr. José del Tronco Paganelli

Lector principal: Dr. Jaime Domingo López Buitrón

Lector: Mtra. Sughei Villa Sánchez

México, Distrito Federal, 22 de marzo de 2017.

AGRADECIMIENTOS

A TI, por siempre ser y estar, por guiarme y darme cada día las pistas para continuar en el camino hasta regresar a Casa.

A LUIS, por el amor y la complicidad incondicional, por ser uno y nada más, por inspirarme y caminar juntos hacia lo eterno, sintiendo siempre la paz que nos da nuestro hogar.

A mis padres, hermanos-cuñis y sobrinos, por ser mis motores de tierra, por su amor y sus porras, por la risa contagiosa de ese parcito.

A mi querido Doctor JDLB, por su inmenso cariño, por ser uno de mis grandes, enormes ejemplos de tierra; y por aceptar acompañarme en esta aventura.

A Ale, porque siempre, siempre estás; por todo y por tanto.

A José y Sughei, por su gran apoyo y por creer en el proyecto.

A México, porque anhelo contribuir aunque sea un poquito para que todo sea mejor.

p.d. A mis cachitos (Bruno, Bowie y Bimba), por ser la mejor compañía para hacer una tesis, por su ternura y tantos lengüetazos llenos de amor.

ÍNDICE

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. ESTADO DEL ARTE	13
1.1 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD.	14
1.2 ORÍGENES DE LA SEGURIDAD NACIONAL.	18
1.2.1 ENFOQUE TRADICIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL.	22
1.2.2 ENFOQUE RECONCEPTUALIZADO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.	24
1.2.3 NOCIONES SURGIDAS POR LA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL.	28
1.3 AMENAZAS, RIESGOS Y VULNERABILIDADES.	33
1.4 EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL Y LOS FACTORES POTENCIADORES.	36
1.4.1 PERTINENCIA DEL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL.	37
1.4.2 LOS FACTORES POTENCIADORES DE RIESGOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.	43
CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL EN EL CONTEXTO GLOBAL	48
2.1 LA GLOBALIZACIÓN COMO EL PRINCIPAL FACTOR DE CAMBIO EN EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.	48
2.2 LA SOBERANÍA EN EL MUNDO GLOBAL.	61
2.3 EL NUEVO ENFOQUE DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MUNDO.	65
2.4 EL CONTEXTO GLOBAL DE LOS FACTORES POTENCIADORES DE RIESGO.	73
2.5 LA SEGURIDAD NACIONAL EN ESTADOS UNIDOS.	79
CAPÍTULO 3. CASO DE ESTUDIO: MÉXICO	85
3.1 LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.	85
3.1.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL.	89
3.1.2 PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN MÉXICO.	94
3.1.3 LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.	102
3.2 PROGRAMAS SECTORIALES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL.	105
3.3. FACTORES POTENCIADORES QUE PODRÍAN CONSIDERARSE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.	115
3.3.1 POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL	119
3.3.2 DESEMPLEO	122
3.3.3 INFORMALIDAD	127
3.3.4 EDUCACIÓN	133
3.3.5 EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA	137
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA NUEVAS INVESTIGACIONES	143
4.1 CONCLUSIONES	143
4.2 RECOMENDACIONES PARA NUEVAS INVESTIGACIONES	149
FUENTES DE CONSULTA	153

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA I: GENERADORES DE MOVIMIENTOS SOCIALES RECIENTES.	58
TABLA II: TEMAS INCLUIDOS EN AGENDAS O DOCUMENTOS DONDE SE ABORDAN RIESGOS GLOBALES.	70
TABLA III: EJEMPLOS DE ALGUNOS DOCUMENTOS CON RIESGOS DESAGREGADOS.	71
TABLA IV: RIESGOS CONSIDERADOS DE MAYOR ATENCIÓN POR EL WEF.	71
TABLA V: RIESGOS CONSIDERADOS EN EL WEF 2012-2016.	75
TABLA VI: DIMENSIONES PROPUESTAS POR LUIS DE LA CORTE PARA LOS POTENCIADORES DE RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL.	77
TABLA VII: DIFERENCIAS CONCEPTUALES.	88
TABLA VIII: OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL.	112
TABLA IX: RIESGOS CONTENIDOS EN LOS PROGRAMAS SECTORIALES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.	113
TABLA X: AFECTACIONES DE LA REFORMA EDUCATIVA A CIERTOS GRUPO DE PODER.	137
TABLA XI: MATRIZ COMPARATIVA DE FACTORES POTENCIADORES CON ELEMENTOS DE SEGURIDAD NACIONAL.	141

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO I: POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN MÉXICO.	121
GRÁFICO II: PROPORCIÓN DE LOS GRUPOS DE EDADES DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR Y LA POBLACIÓN DEPENDIENTE.	124
GRÁFICO III: REMUNERACIONES PROMEDIO POR HORA DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS).	126
GRÁFICO IV: CONFIGURACIÓN DEL SECTOR INFORMAL EN MÉXICO.	128
GRÁFICO V: CARACTERÍSTICAS DE LOS OCUPADOS INFORMALES, EN COMPARACIÓN CON EL EMPLEO FORMAL.	133
GRÁFICO VI: GASTO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIMARIA A TERCIARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB (2000, 2008 Y 2012).	134
GRÁFICO VII: MÉXICO, ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO POR SEXO (1990-2030).	138
GRÁFICO VIII: PAÍSES CON MAYOR POBLACIÓN EN EL MUNDO.	139

RESUMEN

La globalización y la nueva dinámica mundial han generado modificaciones a los conceptos de seguridad. El abordaje tradicional de la Seguridad Nacional ha sido rebasado, por lo que ahora se analiza desde un enfoque multidimensional. México ha iniciado esta transformación a nivel discursivo, pero aún le falta llevarlo a cabo a nivel práctico, en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Esta investigación presenta un diagnóstico de la manera en que cinco factores potenciadores de riesgos (pobreza y desigualdad social, desempleo, informalidad, mala calidad educativa y evolución demográfica) inciden en la Seguridad Nacional mexicana y la razón por la que es necesario que formen parte de las políticas públicas del gobierno mexicano.

CONCEPTOS CLAVE: seguridad nacional, multidimensional, factores potenciadores, riesgos, amenazas, políticas públicas.

ABSTRACT

Globalization and the new global dynamics have led to changes in security concepts. The traditional approach of National Security has been exceeded, so it is now analyzed from a multidimensional approach. Mexico has beginning this transformation at the discursive level, but not yet at a practical level, in the design, implementation and evaluation of public policies. This research presents a diagnosis of the incidence of five enhancing factors risk (poverty and social inequality, unemployment, informality, poor educational quality and demographic evolution) over Mexican National Security and why it is necessary that are incorporated at the public policies of Mexican Government.

KEY CONCEPTS: national security, multidimensional, enhancing factors, risks, threats, public policies.

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN DEL TEMA.

El concepto de Seguridad Nacional históricamente ha estado rodeado de complejidades, particularmente en las últimas tres décadas en las que la discusión ha transitado a nivel internacional de la concepción tradicional o monodimensional (asociada al enfoque militar principalmente) a un significado que pretende ser amplio y multidimensional.

Discutir la idea de seguridad, según Barry Buzan¹, entrecruza el análisis conceptual con la observación empírica, pues señala que para su estudio no es posible aislar los distintos niveles en que se aplica: el individuo, el Estado y el Sistema Internacional, pues los tres están interrelacionados. Y esto se hace más necesario en la actualidad, cuando la globalización y los hechos recientes (el Brexit, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, las nuevas formas de terrorismo, entre otros) rebasan cada día lo imaginado y retan a los países a configurar nuevas formas de protección.

El Siglo XXI inicia con demandas de seguridad muy diferentes a las concebidas en los siglos anteriores. El debate conceptual para los países entonces tiene que pasar a segundo plano para entender que independientemente de lograr la “definición ideal del asunto” es un hecho que lo que se entiende por seguridad nacional debe ampliarse hacia otras dimensiones, así como las políticas públicas implicadas en la atención de los problemas adyacentes.

A principios del Siglo XXI, la Organización de los Estados Americanos (OEA) retomó los planteamientos hechos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en cuanto a abordar la seguridad desde una perspectiva más extensa y en 2002 inició con la reconstrucción del concepto de seguridad hemisférica para que en 2003, en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad

¹ Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, *SECURITY, A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner Publishers, Inc., United Kingdom, 1998).

celebrada en la Ciudad de México, se instalara “la visión multidimensional” de la Seguridad Nacional con el fin de hacer frente a las nuevos desafíos que se percibían como diversos, de alta incertidumbre y globalizados.

El objetivo fue ensanchar el concepto para incorporar otro tipo de riesgos de corte económico, social, político, de salud o ambiental, así como aquellas situaciones detonantes que potenciaban estos riesgos y que podrían asociarse con uno o más aspectos.

A partir de ese momento, los Estados miembros adoptaron el modelo de Seguridad Humana² e iniciaron con una transformación lenta y paulatina de la Seguridad Nacional³. Hoy en día existen amplios debates para acuñar un término que convenza y que sea operacionalizable, por lo que el de Seguridad Multidimensional⁴ empezó a intentar desplazar al de Seguridad Humana, cuya crítica principal radicaba en la falta de praxis, pues implementarlo a nivel de política pública ha sido prácticamente imposible.

Justo por esos cuestionamientos, en paralelo se desarrollaron estudios críticos sobre seguridad, liderados principalmente por la Escuela de Gales, con el fin de mejorar la comprensión conceptual. En ellos, aunque se retoman los planteamientos de la Seguridad Humana, la cual se considera “...el puente que une los estudios críticos con el mundo de la acción política.”⁵, se abordan desde múltiples dimensiones a fin de hacer el concepto más dinámico. En la actualidad continúa en permanente construcción a nivel global.

² Según la ONU, es “...el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación...a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”.

³ Según la página del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en México –Cisen-, “el concepto de Seguridad Nacional se refiere a una realidad concreta que le permite al Estado mantener su integridad, estabilidad y permanencia”, y “Tiene como universo al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político.

Para Leonardo Curzio (texto publicado en La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos, UNAM-CISAN, México, 2007, pp.81-110), “la idea de Seguridad Nacional en su sentido más general es ‘la defensa de los intereses y valores de una nación’...mientras más cerca esté la comunidad de alcanzar sus objetivos, más segura se sentirá...”.

⁴ Para Tica Font y Pere Ortega, “La seguridad toma una perspectiva multidimensional en la que se asume que además de las amenazas militares hay otras amenazas (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etc), que las mismas son transfronterizas y globales, que vivimos en un mundo interdependiente y que, por tanto, las estrategias para abordar esa nueva realidad no pueden ser estrictamente militares, sino que hay que introducir estrategias diplomáticas, civiles, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otras”.

⁵ Angie A. Larenas Álvarez, “Revista Relaciones Internacionales número 23”, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)-Universidad Autónoma de Madrid, (Junio-septiembre 2013), consultado 16 de noviembre de 2016. <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/412.html>.

Los estudios vinculados con este cambio de enfoque reconocen cada vez más ámbitos de amenazas a los intereses de los Estados, por lo que buscan reconsiderar los objetivos a alcanzar y proteger, e identificar las características de fenómenos de reciente aparición que inciden en mayor o menor medida en la Seguridad Nacional de los Estados, en la que adquiere cada vez más importancia la regionalización y la creciente interpenetración de la seguridad internacional y la interna.

De esta forma, lo que implica esta nueva teórica de seguridad es la inclusión de un rango más amplio de relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos estos frentes y que oriente a los analistas hacia la construcción de clasificaciones y modelos más útiles.

Esto se hace obligado a partir de la transformación del paradigma de seguridad que generaron eventos como el terrorismo (09/11), el cambio climático, e incluso el narcotráfico, que aunque ha estado presente por muchas décadas, sus nuevas manifestaciones transnacionales retan a las regiones a modificar y mejorar su capacidad de respuesta frente a ese tipo de amenazas.

Otro de los fenómenos que forzan a los países a redefinir su seguridad son los problemas asociados a la migración internacional que se recrudecen cada vez más, ahora en 2017 con las órdenes ejecutivas de Donald Trump o lo que se observa desde 2015 en los países de Medio Oriente y la Unión Europea; y también la forma en la que la pobreza, la marginación y la desigualdad social provocan consecuencias sorprendidas o de gran impacto, como pueden ser guerras o catástrofes⁶.

Es en esa lógica que la Estrategia de Seguridad del Gobierno de España, por ejemplo, incluye en su política de Seguridad Nacional un nuevo abordaje

⁶ Walter Scheidel, *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, (Princeton University Press, 2017). Scheidel es un historiador y profesor de Humanidades en la Universidad de Stanford.

basado en elementos como pobreza, desigualdad, extremismos ideológicos, desequilibrios demográficos y uso nocivo de las nuevas tecnologías, a los que denomina factores potenciadores. Con ello, plantea que a las inseguridades tradicionales se suman nuevas que se caracterizan por ser desconocidas, sorprendidas y poco estudiadas.

Estos elementos si bien se estudian en todos los países, incluido México, no en todos los casos se vinculan en términos de diagnóstico, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas asociadas con la Seguridad Nacional.

En México, el discurso sobre el cambio de concepción inició de manera débil con Vicente Fox, al publicar la primera Ley de Seguridad Nacional; el Presidente Felipe Calderón Hinojosa retomó la idea al principio de su gobierno a nivel de documento estratégico (Programa para la Seguridad Nacional 2008-2012), sin embargo, se perdió conforme avanzó el sexenio al enfocarse en el tema de narcotráfico y dejar de lado los elementos multidimensionales.

El Presidente Enrique Peña Nieto asume la visión de manera más formal, por lo menos a nivel discursivo, pues lo plasma tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como en el Programa Sectorial para la Seguridad Nacional 2014-2018, a partir de principios conceptuales transversales como incrementar la coordinación entre las diferentes instituciones de la administración pública, no sólo aquellas del rubro de seguridad; la creación de marcos jurídicos adecuados a las nuevas demandas mundiales; las reformas estructurales y el combate a la corrupción; la reingeniería institucional; el reconocimiento de la influencia del entorno internacional y no sólo de Estados Unidos; y el uso de la inteligencia como base para la toma de decisiones.

Actualmente México, objeto de estudio en esta tesis, cuenta con una Ley y un Programa Sectorial para la Seguridad Nacional. En este último se identifica un diagnóstico general, líneas de acción (éstas principalmente vinculadas al enfoque tradicional), y se incorporan por primera vez indicadores para medir los resultados; sin embargo, aunque en el Programa (sobre todo en el diagnóstico) se hace referencia a la visión multidimensional de la Seguridad Nacional y a los

factores potenciadores (sin darle a estos últimos el nombre exacto) no se identifican políticas públicas asociadas a ello.

En ese sentido, lo primero que se tendría que establecer es ¿cuál es el problema público al que se tendrían que orientar las políticas públicas en materia de Seguridad Nacional? Porque para México, el tema de seguridad está más que posicionado en la agenda pública, pero ¿Seguridad Nacional?, al parecer no se logra plantear de manera práctica cuáles son los problemas a atender desde el enfoque multidimensional, y por tanto las políticas públicas que ayuden a ello.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En América Latina aún no se logra un marco conceptual común sobre seguridad y menos sobre Seguridad Nacional (la Unión Europea en la Estrategia de Seguridad ha logrado homologar concepciones e indicadores), lo que genera que no existan normas vinculantes que den paso a una atención transnacional para enfrentar los riesgos emergentes y las nuevas amenazas.

El gobierno mexicano en la última década ha construido instrumentos para modificar paulatinamente la concepción de Seguridad Nacional, de tal forma que deje de verse como un tema enfocado a operativos y acciones militares, sobre todo vinculado a la delincuencia organizada, para dar cabida a otras temáticas en las que el país debe activarse como reformas estructurales, pobreza y desigualdad social, corrupción e impunidad o cambio climático, mejora de la calidad educativa, por mencionar algunos. Sin embargo, a nivel de política pública aún no se observa que lo anterior aterrice, pues parecería que aunque en el ámbito discursivo existe la intención, no se identifica una acción clara en la implementación, seguimiento o evaluación.

Para efectos de esta investigación, se retoman los factores potenciadores definidos por España, que si bien, no son riesgos ni amenazas a la Seguridad Nacional, al combinarse (entre ellos, con otros o con riesgos) pueden potenciar

crisis o detonar amenazas internas y/o externas. El objetivo será observar cinco de ellos: pobreza y desigualdad social, desempleo, informalidad, baja calidad educativa y evolución demográfica.

En la revisión bibliográfica que se realizó, se identificó que existen muy pocas investigaciones sobre el objeto de estudio: los factores potenciadores. Como antecedente, sólo se ubica el documento publicado en los cuadernos de estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa de España, en el que se abordan los “potenciadores de riesgo” en el marco de la Estrategia de Seguridad Española 2013.

Por lo que surge el problema de investigación, ya que aunque los factores mencionados son de alguna manera señalados en los documentos rectores de la política de Seguridad Nacional en México, no se identifican políticas públicas para su atención vinculadas directamente con ellos. Es decir, el Programa Sectorial para la Seguridad Nacional actual tiene dos objetivos estratégicos que se dividen en seis metas (los detalles se abordarán más adelante en el documento), 84 líneas de acción y siete indicadores, y en ninguno tienen presencia estos factores.

Por tanto, la pregunta de investigación que regirá este documento es: ¿Cómo influyen en la Seguridad Nacional de México los factores potenciadores de riesgos y amenazas, desde una perspectiva multidimensional? Es decir, un diagnóstico general sobre la manera en la que cinco de estos factores, de corte socioeconómico, inciden en la Seguridad Nacional mexicana.

Para ello, en el primer capítulo se explicarán los conceptos de Seguridad, Seguridad Nacional y Seguridad Multidimensional; cuáles han sido sus orígenes y evolución; así como cuál es la relación de estos conceptos con políticas públicas específicas y por qué el abordaje multidimensional resulta más adecuado.

Posteriormente, para el segundo capítulo se identificará cómo se concibe la Seguridad Multidimensional en un mundo globalizado, cómo se ha tenido que modificar el concepto de soberanía y por tanto, la Seguridad Nacional ha cambiado para los Estados; de igual manera, cuál es el contexto global de los factores potenciadores. En este capítulo se aborda también como ejemplo operativo, la forma en la que las instituciones de Estados Unidos atienden su Seguridad Nacional.

Para el tercer capítulo se analiza el caso de México en tres vertientes: 1) cómo surge el concepto, cuáles son sus leyes, normas y documentos rectores; 2) un análisis comparado de los dos programas sectoriales de Seguridad Nacional que existen en México; y 3) un diagnóstico sobre la manera en la que los cinco factores potenciadores referidos en párrafos anteriores podrían incidir sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.

En el cuarto y último capítulo, se abordan las conclusiones y recomendaciones para realizar estudios posteriores sobre el tema.

Debido a que este es un tema en construcción a nivel mundial, el estudio es exploratorio, considerando que este tipo "... en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, generalmente determinan tendencias, identifican áreas, ambientes, contextos y situaciones de estudio, relaciones potenciales entre variables; o establecen el 'tono' de investigaciones posteriores más elaboradas y rigurosas"⁷.

Retomando a Sampieri, el inicio de esta investigación se sintió como "realizar un viaje a un sitio desconocido, del cual no hemos visto ningún documental ni leído ningún libro, sino que simplemente alguien nos hizo un breve comentario"⁸, pues con la escasa bibliografía sobre el tema y las amplias

⁷Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collados y Pilar Baptista Lucio Pilar, *Metodología de la Investigación*, (Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, Sexta Edición, 2014), 81.

⁸Hernández Sampieri, *Metodología de la Investigación*, 91.

opiniones y consideraciones sobre Seguridad Nacional, surgen muchas dudas y preguntas principalmente asociadas con la parte práctica u operacional.

A lo largo de la investigación, emanaron un sin fin de ideas sobre las posibles causas y/o soluciones de los problemas vinculados con el tema, así como incertidumbre por el entorno sorpresivo en el que se mueve el mundo. Cada uno de los temas se concatena con otros en una espiral de la que se desconoce la fase final.

A partir de la experiencia laboral de quien investiga, al final del documento se reflejan propuestas para intentar identificar con mayor precisión los problemas vinculados a la nueva visión de la Seguridad Nacional y a la globalización, que podrían ser retomadas para la implementación de políticas públicas más asertivas.

En este sentido, el investigador busca que este documento sirva como base para identificar carencias o áreas de oportunidad en la temática que se analiza, y con ello, realizar estudios posteriores que permitan mejorar la atención que el gobierno mexicano le da a la Seguridad Nacional.

Es decir, a partir de los datos recolectados, determinar qué factores son relevantes al problema y por lo tanto deben ser investigados; o bien, cuáles están fuera del alcance de la Seguridad Nacional; y con ello, despertar el interés para diseñar y realizar más y mejores investigaciones al respecto.

CAPÍTULO 1. ESTADO DEL ARTE

Para comprender los factores potenciadores, es indispensable hacer un recorrido por la historia y los conceptos de Seguridad, Seguridad Nacional (y sus conceptos ampliados), a fin de llegar a la Seguridad Multidimensional y la pertinencia del abordaje desde esta óptica.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función política fundamental del Estado mexicano como entidad soberana es mantener y defender las condiciones que permitan la preservación de los elementos que lo integran, encaminando su evolución hacia etapas superiores de desarrollo político, económico y social, dirigidas a cumplir con el proyecto político adoptado por la sociedad mexicana⁹.

Cuando lo anterior se ve amenazado, modificado o es potencialmente alterado en todas o en cada una de sus partes (Población, Territorio, Orden Jurídico, Instituciones, Proyecto Político, Soberanía), surge el poder de mando del Estado por medio de acciones preventivas, disuasivas, y/o de uso de la fuerza racional (contención o desactivación) tendientes a restituir las características originales del elemento afectado o la situación política previamente establecida.

Esta justificación se desprende de una exigencia intrínseca para su sobrevivencia, lo que constituye en sí la razón del Estado mexicano. Es así como hasta hace poco más de una década, la atención a los temas de Seguridad y Defensa estaba principalmente confinada a los ministerios encargados de la Defensa Nacional y a las fuerzas militares y policiales.

⁹ De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 119, 120, 124, 133 y 136) el Estado mexicano se integra por su territorio, población, gobierno, y la parte jurídica. El territorio se regula como el espacio geográfico y como ámbito espacial de validez. La población se conforma por los habitantes que habita en el país. El gobierno o autoridad son funcionarios elegidos por la población se organiza como: República, representativa, democrática, laica, federal; ello mediante los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El elemento jurídico establece y mantiene el orden creado por la Constitución, además de defender al país de todo ataque que provenga del exterior. La parte orgánica de la Constitución define la estructura del Estado mexicano (corresponde del Artículo 30 al 136).

Sin embargo, recientemente se ha impulsado el tránsito hacia nuevos entornos en los que la incertidumbre, la ambigüedad y la multidimensionalidad de los riesgos y amenazas a enfrentar, demandan respuestas diferentes y multifacéticas en las que se hace indispensable una implicación integral y no sectorial tanto del Gobierno mexicano, como de la iniciativa privada y la sociedad civil.

Esta tendencia, basada en la idea de la planeación estratégica ahora en materia de seguridad, ha sido impulsada en un primer momento por países como Inglaterra y Estados Unidos de América (EUA), la Unión Europea (particularmente Francia y España), y en América Latina, México realiza una construcción más apegada a esa nueva realidad.

Estos cambios han permitido desvincular a la Seguridad Nacional de cuestiones militares, inteligencia, contrainteligencia, espionaje y seguridad pública, para ampliar su espectro.

1.1 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

El concepto de seguridad se ha modificado a lo largo del tiempo, principalmente después de la Guerra Fría. Para los representantes de la escuela alemana, como Helga Hafterdorn¹⁰, el término es ambiguo y no podría asegurarse qué es (un fin, un problema, un concepto, una disciplina); incluso señala que no existe como tal un solo concepto sino una combinación o complementariedad de varios (Seguridad Nacional, Seguridad Humana, Seguridad Global, entre otras).

Ahora bien, un constructivista como Thierry Balzacq refiere que la seguridad conlleva forzosamente una connotación ideológica que la vuelve compleja, pues su análisis debe ser sectorizado al considerar que la naturaleza de la amenaza

¹⁰ Helga Hafterdorn, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security", *The International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 1, (marzo, 1991): 3-17.

varía al interior de cada sector¹¹. Es decir, esto abona a lo expuesto por Hafterdorn, al reforzar la idea de que cada “temática” que se analice se ve amenazada por diferentes agentes.

Según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “seguridad” proviene del latín “securitas”, que significa *sine* (sin) + *cura* (cuidado), es decir, ausencia de cuidado o un estado en el cual “no se teme”; lo cual es paradójico, pues parecería una contradicción, sin embargo ese “sin cuidado” al que se refiere la etimología tiene un sentido más bien de “caminar sin tener de qué cuidarse”, es decir, que el ciudadano no tenga temor.

Con esa definición, durante el Siglo XVII, la seguridad se refería a un sentimiento de exceso de confianza¹² y es hasta el Siglo XVIII que se empieza a entender como un bien tangible y sólido, que sustrae la vida y los bienes de la amenaza externa¹³, como si fuera una barrera protectora.

Entre la segunda mitad del Siglo XVII y en el inicio del XVIII, inicia la asociación de seguridad con el aspecto político, como “...un objetivo común de los individuos, grupos y Estados...”¹⁴, materializada por el tejido de líneas entre estas tres categorías. No podían disociarse y hacían énfasis más bien en sentirse “internamente” seguros.

Balzacq en sus obras refiere reiteradamente que en Relaciones Internacionales no existe un debate conceptual en torno a la seguridad, sino que es un conjunto de definiciones donde cada autor usa su propio concepto y señala que el Estado es un instrumento de promoción de la seguridad antes de ser el sujeto o referente de la misma. Leibniz entonces define Estado como “...lo que en Latín se llama República...una sociedad donde el objetivo común es la seguridad”¹⁵.

¹¹ Thierry Balzacq, *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (London and New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2011).

¹² Jean Delumeau, *Rassurer et protéger, Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, (Paris, Fayard, 1989), 13.

¹³ Sub Voce, Webster, 1828-1832. Citado en The Oxford English Dictionary, Clarendon Press, 2^o ed, 1989, p. 854.

¹⁴ Emma Rothschild, “What is Security?”, *Daedalus*, vol. 124, no. 3, (verano, 1995): 53-98.

¹⁵ Friederich, Leibniz, “Carta de 1705” en *Die Werke Von Leibniz*, vol. IX, (Onno Klopp, Hannover, Klindworth, 1864-1873), 143.

Y desde la Revolución Francesa, la seguridad se hace parte del dominio exclusivo del Estado, protegida por la fuerza de los medios militares y/o diplomáticos, y según lo que señala Rousseau¹⁶, el problema fundamental sobre el cual la institución estatal debe aportar una solución.

En la década de los 50's, en el marco de las acciones nucleares, John H. Herz introduce la idea del dilema de la seguridad¹⁷, en el cual en la búsqueda natural que tienen los Estados para encontrar los esquemas que ayuden a salvaguardar su seguridad, en automático tienden a despertar la inseguridad de otros Estados, al interpretar que desde la óptica del Estado que busca, las medidas son defensivas, mientras que los otros pueden observarlas como amenazantes.

Por su parte, Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, refieren que "...la lucha por el control de la definición se ha infiltrado a las discusiones académicas...se ha roto el consenso, dando pie a discusiones de tipo científico y político. La literatura especializada cada vez pone más en duda los significados y supuestos previos, sin lograr desembocar en un nuevo concepto", por lo que aún no se ha logrado concretar una teoría homogénea sobre seguridad,¹⁸ sino muchas teorías intentando describir una necesidad, un derecho o una aspiración, dependiendo del autor o el contexto.

Estos autores encauzan esta problemática de una manera particular pues advierten que la seguridad es un concepto político y analítico que representa los valores de aquellos que la definen, por lo que está determinada por el entorno. Es decir, cada nación o región puede darle connotaciones distintas, dependiendo del objetivo que busquen alcanzar, pero siempre con la base común de "sentirse libres del temor".

¹⁶ Jean-Jaques Rousseau, *El Contrato Social*, (Penguin Random House Grupo Editorial, 2013).

¹⁷ John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 2, no. 2, (enero, 1950): 157-180.

¹⁸ Richard R. Rockwell y Richard Moss, "La Reconceptualización de la seguridad", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida*, (México, Siglo XXI, 1990), 43.

Según Barry Buzan, “...en el caso de la seguridad, la discusión consiste en sustraerse de la amenaza. En el contexto del sistema internacional, la seguridad designa la capacidad de los Estados y de las sociedades para preservar la autonomía de su identidad y la integridad funcional”¹⁹. Por tanto, el abordaje del concepto de seguridad debe hacerse de manera flexible, pues es dinámico y depende tanto de las necesidades como de las circunstancias que tiene un país y época en particular.

Por ello, es imposible encasillarla en un solo tipo, y tienen que expandirse las connotaciones para su comprensión, es decir, puede haber seguridad: pública, privada, social, jurídica, urbana, portuaria, corporativa, vial, bancaria, laboral, democrática, colectiva, nacional, internacional, y muchas otras; y de reciente aparición, ciudadana, humana, global, integral y multidimensional.

El fin de la Guerra Fría fue visto por muchos teóricos como un desafío y a la vez como una oportunidad para reconstruir el concepto de seguridad, debido a la incapacidad que observaban para explicar los cambios que se sucedían en un mundo tan interconectado, fragmentado e interdependiente como el que presentaba el proceso de globalización neoliberal.

Es así como se empezaron a generar nuevos estudios sobre la dinámica de la seguridad en todas sus facetas, a partir de enfoques que intentaban dar una respuesta más amplia a la multiplicidad de fuentes de inseguridad, y que más allá de ofrecer soluciones operativas a corto plazo, intentaban comprender cómo se producían las nuevas dinámicas, sus causas y consecuencia en el mediano y largo plazo.

Lo anterior, buscaba dar salida a los problemas que enfrentaban particularmente aquellos territorios que habían sido presa de conflictos violentos o que se encontraban en período de reconstrucción posbélica.

¹⁹ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, (Londres, Logman, 2ª edición, 1991), 18-19.

Según la ONU, la seguridad podría definirse como el conjunto de acciones emprendidas por las organizaciones políticas, sociales y jurídicas, acentadas en un territorio determinado, con un gobierno propio y fuerte que se encarga del orden interno y del respeto internacional, cuyas características generales son que es una percepción, un concepto indivisible y multidimensional, y su fin último es alcanzar el desarrollo.

En ello se fundamenta su propósito, el bienestar general producido por un conjunto de condiciones materiales y espirituales, que en un orden social normal permite el pleno desarrollo de las personas en una sociedad. En esa lógica es que se puede observar que la seguridad *per se* es un concepto dinámico que regularmente se acompaña de un “apellido” o “calificativo”.

1.2 ORÍGENES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Ahora bien, es importante comprender cómo surge la idea o necesidad de contar con una “Seguridad Nacional”. La Teoría del Estado ha sido la base para elaborar ese concepto de manera formal, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial.

Los principales impulsores de ello fueron Estados Unidos e Inglaterra. El primero, luego de la necesidad de crear una estrategia que frenara y controlara la expansión de la influencia soviética en el mundo, desde dos componentes: a) la disuasión basada en la vigorosa capacidad militar convencional nuclear; y b) la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo.

Si bien la definición de Estado se remonta a la Edad Media, en la actualidad sigue siendo objeto de estudio y análisis permanente por parte de diversas doctrinas sociales. En la bibliografía conocida, el primero en usar el concepto fue Nicolás Maquiavelo en el siglo XVI en su obra “El Príncipe” al citar: “los

Estados y las soberanías que tienen o han tenido autoridad sobre los hombres, fueron o son, repúblicas o principados”.²⁰ Es en esta obra en la que surge la idea de que “el fin justifica los medios” que más adelante se retomaría para “justificar” la efectiva labor del Estado.

Históricamente, el nacimiento del Estado se concibe con la Paz de Westfalia en 1648, la cual representó una comunidad de Estados en Europa que carecía de una autoridad suprema y de la que surge una sociedad de Estados independientes pero iguales entre sí²¹. Es así como surgió el Estado soberano con la facultad de imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y exterior.²²

Juan Bodino en “Los seis libros de la República”, refiere al Estado como una forma de gobierno, cuando señala que los estados son aristócratas o populares, no de manera gubernamental, sino más bien político-social, que posteriormente se denominaría clase social. En esta obra emerge el concepto de soberanía.

Después de los tratados de Westfalia, en 1651 se publica “El Leviatán” de Thomas Hobbes, en el cual se observa una maduración de la Teoría del Estado, convirtiéndolo en “lo más importante a salvaguardar”, y por él, por su bienestar (conformado por los principios básicos del Estado-Nación: territorio, población, gobierno, soberanía e intereses nacionales), se justifican muchas acciones de quienes son los responsables de protegerlo. Hobbes y John Locke serían entonces los primeros en señalar la idea de los estados soberanos²³.

Si bien, Westfalia es un referente fundamental para la Teoría del Estado, el concepto de gobernabilidad, el principio de no injerencia en asuntos internos, y

²⁰ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*. (The University of Chicago press, traducido al inglés por Harvey C. Mansfield. EUA, 2da edición, 1988), 20.

²¹ Se puede consultar en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3366/5.pdf>

²² Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, (Ed. Porrúa, México, 16 edición, 2002), 102.

²³ Alejandro Pablo Iturra Gamarra, *Análisis comparado: Seguridad Nacional versus Seguridad Humana*, (Editorial Académica Española, 2011), 17-21.

la igualdad jurídica de los Estados, sin importar su tamaño o su fuerza, fueron señalados por primera vez en el Tratado de Osnabrück²⁴.

Luego, al hablar del contrato social, sería Jean Jacques Rousseau quien pondría en la mesa los intereses del pueblo, es decir, la soberanía del pueblo y la seguridad que el Estado debe proporcionarle²⁵.

Posteriormente, León Duguit (1859-1928), señala que el Estado existe y existió donde hubo una relación entre gobernantes y gobernados en orden a la solidaridad social.

Kant en el siglo XVIII, ofrece una definición estrictamente jurídica que prepara el camino para que más tarde Kelsen identifique el Estado con el derecho, a través de la definición de Kant que señala: "...el Estado es la reunión de hombres bajo leyes jurídicas",²⁶ y en "Hacia la Paz Perpetua"²⁷ hace hincapié en que defender al Estado debe implicar hacer una distinción puntual entre lo interno y lo externo.

Para Hobbes se conciben dos tipos de Estado: a) el natural formado históricamente y que descansa en imponer la fuerza física, y b) el racional que no proviene de la historia sino de la naturaleza humana y que va a originar su reconocimiento. Hobbes deduce analítica y no históricamente los elementos constitutivos del Estado²⁸.

Es así que la definición del Estado, es considerada como "...Una Organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".²⁹

²⁴ Iturra Gamarra, *Análisis comparado*, 24.

²⁵ Jaques Rousseau, *El Contrato Social*.

²⁶ Aurora Arnaiz Amigo, *Estructura del Estado*, (México, Miguel Angel Porrúa, 1979), 39.

²⁷ Arnaiz Amigo, *Estructura del Estado*, 41.

²⁸ Iturra Gamarra, *Análisis comparado*, 17-21.

²⁹ Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 103-106.

Para Acosta Romero, las principales características del Estado son³⁰:

- Sociedad: conjunto de individuos que se organizan políticamente.
- Territorio: aspecto físico o geográfico en el cual el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno.
- Soberanía: señalado como un poder superior en el que se explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del estado. Implica que los Estados que comparten esa característica son desiguales e independientes.
- Orden jurídico: la normatividad creada y adoptada por la sociedad, la cual implica que existe una Constitución y reglamentos que rigen su actuar.
- Órganos de Gobierno: generalmente son Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A partir de ellos, los Estados ejercen su soberanía.

Con esta base surgió la idea de que existían riesgos de un país frente a un enemigo externo, la cual empezó a ser utilizada para fundamentar la geopolítica como: “la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas exteriores”³¹.

Definir el concepto de Seguridad es complicado, entonces lograr una aceptación universal del concepto de Seguridad Nacional (SN) será prácticamente imposible, pero se pueden observar dos enfoques principales para ello: el tradicional y el reconceptualizado.

³⁰ Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 106-110.

³¹ Concepto de Seguridad Nacional del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (CESEDEN).

1.2.1 ENFOQUE TRADICIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Según Helga Haftendorn, la Seguridad Nacional es el producto directo de la institucionalización progresiva del Estado soberano desde el Siglo XVII³², y Ernest May empieza a utilizar el concepto dentro de la doctrina política reactiva que servía a la protección de la soberanía estatal, que sería desarrollada sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial³³.

Dentro de las definiciones de Seguridad Nacional más representativas, destacan:

- Penélope Hartland-Thunberg escribe «la Seguridad Nacional es la capacidad de una nación para perseguir con éxito sus intereses nacionales tal y como los ve sin importar cual sea el entorno mundial»³⁴.
- Según Giacomo Luciani, «la Seguridad Nacional, es la capacidad de resistir a toda agresión extranjera»³⁵.
- Para Frank N. Trager y Frank Simonie, «la Seguridad Nacional es esa parte de la política gubernamental que tiene como objetivo central la creación de condiciones nacionales e internacionales favorables a la protección y a la extensión de valores vitales nacionales contra los adversarios existentes o potenciales»³⁶.
- Para O. Waeber, o «la Escuela de Copenhague», son los orígenes, las estructuras y las dinámicas de formación de las identidades colectivas y la conexión entre ellas, los intereses y las amenazas potenciales que pudieran gravar su pleno florecimiento.

³² Haftendorn, *The Security Puzzle*, 3-17.

³³ Ernest May, "National Security in America History", en Graham T. Allison y Gregory F. Treventon (eds.), *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*, (New York, Norton, 1992), p. 235.

³⁴ Penélope Hartlan-Thunberg, "National Economic Security: Independence and Vulnerability", en Frans A. M. Alting von Geusau y Jaques Pelkman (eds.), *National Economic Security*, (Tilburg, John F. Kennedy Institute, 1982), 50.

³⁵ Giacomo Luciani, "The Economic Content of Security", *Journal of Public Policy*, vol. 8, no. 2, (1989): 151.

³⁶ Frank N. Trager y Frank L. Simonie. "An Introduction to the Study of National Security", en Fran N. Trager y Philip S. Kronenberg (eds.), *National Security and America Society*, (Lawrence, University Press of Kansas, 1973), 36.

- Para la ONU, es el estado de vida de la nación en el cual se garantiza la dignidad del ser humano y el desarrollo pleno de sus potencialidades; asimismo, se contrarrestan las amenazas a la soberanía e institucionalidad democrática del Estado y a la integridad del territorio.

También vale la pena diferenciar entre «securización» y «securitización». El primer término para Balzacq implica "...la voluntad de prospectar la aplicación del concepto de la seguridad a otros dominios distintos del dominio político-militar: el económico, el societal y el ambiental"³⁷; es decir, actualiza retóricamente una ansiedad, una situación de incertidumbre.

El segundo, según Rivera Velez, es el "sobredimensionamiento y uso político interesado de una determinada amenaza en el espacio público y en el gobierno"³⁸, es decir, es el arte de movilizar un conjunto de medios financieros y humanos a fin de ejecutar una gama de prácticas que permitan hacer confiable un espacio socio-político específico. En la mayor parte de los casos, la securitización precede a la securización.

Con base en lo anterior, el término de Seguridad Nacional en su definición tradicional, se basa en la escuela realista de la posguerra, en la que Hans Morgenthau fue uno de sus principales representantes y la cual refiere que: "...una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra".³⁹

Dentro de esta corriente de pensamiento se encuentra otra definición a cargo de Walter Lippmann la cual establece que "...una Nación está segura cuando

³⁷ Thierry Balzacq, "¿Qué es la Seguridad Nacional?", *Revista Internacional de Estrategia*, volumen 52, (2003-2004), 33-40.

³⁸ Freddy Rivera Velez, *Estudio Introductorio: Seguridad Multidimensional en América Latina*, (Quito: FLACSO-Sede Ecuador: Ministerio de Cultura, 2008), 3.

³⁹ Rockwell Richard R., *En Busca de la Seguridad Perdida*, 43.

no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”.⁴⁰

En el enfoque tradicional, de acuerdo con Rockwell y Moss⁴¹, existen dos componentes importantes: 1) el que le confiere al Estado (gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad; y 2) el que supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección legítima de sus intereses nacionales y políticas. Según estos autores, se busca la Seguridad Nacional a través de la aplicación o potencial del poder militar, económico y político.

1.2.2 ENFOQUE RECONCEPTUALIZADO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Ahora bien, en la medida en que se amplía el rango de amenazas, el concepto tradicional resulta insuficiente, por lo que muchos académicos han exhortado a desarrollar una reconceptualización de la Seguridad Nacional, en la que se revise incorporar nuevos objetivos a alcanzar y proteger, así como fenómenos de reciente aparición que deben ser analizados porque adquiere cada vez más importancia la regionalización y la creciente interpenetración de la seguridad internacional y la interna.⁴²

Quienes señalan esto, critican la definición convencional y su capacidad para dar cuenta y explicar los nuevos problemas de Seguridad Nacional e internacional de naturaleza distinta a la militar.

Esta reconceptualización plantea que ya no sólo es la posibilidad militar la que determina la Seguridad Nacional, sino que son otras esferas, algunas de reciente aparición, y otras que no están al alcance de los Estados, las que hacen peligrar a una nación.

⁴⁰ Walter Lippmann, "Foreign Policy: shield of the Republic, Boston", en *En Busca de la seguridad perdida*, (México, Siglo XXI, 1990), 44.

⁴¹ Rockwell Richard R., *En Busca de la Seguridad Perdida*, 45.

⁴² Martha Bárcena, "La Reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, (febrero de 2000, México), 13.

De esta forma, lo que se necesita de las reconceptualizaciones es una nueva teórica de seguridad que incluya un rango mucho más amplio de relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos estos frentes y que oriente a los analistas hacia la construcción de clasificaciones y modelos útiles.⁴³

En cuanto a los fenómenos recientes como los problemas ecológicos, el agotamiento de los recursos naturales no renovables, la migración internacional ilegal, el narcotráfico y las mafias internacionales, se suma por ejemplo, lo que refiere el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, que considera que para muchos de los seis mil millones de habitantes del planeta, la seguridad se reduce al nivel más elemental de lucha por la sobrevivencia, la lucha por beber agua no contaminada y la capacidad de obtener alimento.⁴⁴

Es entonces que la postura de los favorecedores de una reconceptualización más dinámica y elástica, ha sido enriquecida a partir de la identificación y análisis de las nuevas problemáticas surgidas en el contexto global y que demandan de una atención inter-Estados. De ahí que, si bien algunos autores continúan insistiendo en la importancia de no vulnerar las soberanías nacionales, también son partidarios de buscar alternativas de solución que involucren a diferentes países- entidades- instituciones, estableciendo las reglas y normando su actuación, con el fin de atacar problemáticas comunes sin perder sus elementos esenciales de identidad como Estados soberanos.

Es así como la Seguridad Nacional si bien evoluciona con el mundo, siempre permanece como una de las prioridades fundamentales de los Estados, pero ahora desde una óptica de pensamiento estratégico para el diseño de políticas

⁴³ Bárcena, Martha, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 13.

⁴⁴ Martín Hernández Bastar, *El Contexto Actual de la Seguridad Nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, (México, INAP, 2001), 5.

y políticas públicas que se concatenen no sólo dentro del país, sino también fuera de las fronteras.

Con esta lógica, Steve Smith⁴⁵ propone dos grupos para estudiar la seguridad: el tradicional, acorde con el enfoque tradicional señalado previamente, y el especializado, en el que se ubica el enfoque reconceptualizado y donde aparecen los estudios constructivistas, postestructuralistas o feministas, así como los de seguridad humana o los críticos.

Esta tesis se basa en el enfoque reconceptualizado, en el grupo especializado y en los estudios críticos de la Escuela de Gales, que buscan replantear la seguridad como la emancipación de los individuos y comunidades de las limitaciones estructurales físicas y humanas que les impiden llevar adelante lo que desean hacer, ejercer su libertad y sentirse seguros; por lo que la guerra o la amenaza de guerra se consideran este tipo de limitaciones, junto y en el mismo nivel de la pobreza, la educación deficiente y la opresión política, por mencionar algunas.

Desde este enfoque, destacan dos elementos fundamentales: la ruptura con una visión que naturaliza los procesos sociales y la necesidad de promover la transformación social. Es decir, la seguridad y la emancipación serían dos caras de la misma moneda: sentirse seguros y por tanto, tener libertad de elección, que es lo que postula la escuela galesa. Es así como para Booth, "...en la búsqueda de la emancipación, son establecidas las bases de la verdadera seguridad..."⁴⁶.

De este modo, la seguridad, como ausencia de amenazas, sólo se puede lograr si el ser humano y la comunidad tienen una real oportunidad de alcanzarla. En ese sentido, la Seguridad Nacional plantea tres parámetros fundamentales: 1)

⁴⁵ Steve Smith, "The Contested Concept of Security" en Ken Booth, *Critical Security Studies and World Politics*, (Londres, Lynne Rienner Publishers, 2005), 29.

⁴⁶ Ken Booth, "Security and Emancipation", *Review of International Studies*, Vol. 17, nº 4, (1991), 322-326.

identificación del agente hostil; 2) definición de los bienes a proteger y 3) elección del grado de cobertura deseable⁴⁷.

En el Siglo XXI, el agente hostil es impredecible. En los siglos anteriores eran conocidos y regularmente correspondían a otras naciones, pero en la actualidad nadie tiene la certeza del lugar del que provendrá la hostilidad. Por otro lado, los bienes a proteger ya no son tangibles, sino que pueden ser virtuales, y la cobertura se expande más allá del presente porque las tecnologías de la información y la velocidad con la que viaja el conocimiento, le otorgan un aspecto policromático al tiempo, y el futuro de una nación se vuelve cada vez más incierto.

En este último punto se incerta también un posible cambio en la definición de soberanía, pues tradicionalmente se basaba en la “independencia” de una nación con respecto a las demás, sin embargo, la globalización ha llevado a que las naciones sean interdependientes. Quizá en unos años, una vez que se hagan tangibles las consecuencias del Brexit, o los resultados de las políticas implementadas por Donald Trump con el “America First”, se modifique realmente el concepto de soberanía.

Y en cuanto a la cobertura que se desea alcanzar, sería importante considerar que según Anthony Giddens, la sociedad generaba una noción de riesgo a partir de una preocupación creciente por la seguridad y el futuro. Sobre esto, y con base en el abordaje especializado, los sociólogos actuales han incorporado la teoría de la Sociedad del Riesgo, aplicada al análisis de la seguridad internacional, la cual inició a principios de la década de los 90's⁴⁸.

En ese sentido, Ulrich Beck⁴⁹, uno de los principales exponentes de esta teoría, refiere que los riesgos son atemporales y sus impactos si bien pueden intentar calcularse, la realidad es que es justamente esa incertidumbre la que impide

⁴⁷ Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Las Estrategias de Seguridad Nacional de Chile y España. Un análisis comparativo*, (España, Ministerio de Defensa Nacional, Documento de Trabajo 04/2013).

⁴⁸ Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*, (España, 2a. reimpresión, Siglo XXI, 2015).

⁴⁹ Beck Ulrich, *La sociedad del riesgo global*, 75-84.

hacer escenarios asertivos para poder enfrentarlos. Beck, que se autodefine como constructivista-realista, señala que nadie es capaz de definir con claridad qué es o no es un riesgo en la actualidad, y que es imperante eliminar las categorías tradicionales para orientarse en el desconocido mundo posterior a la Guerra Fría para poder comprender la compleja y ambivalente naturaleza del riesgo en la sociedad actual.

1.2.3 NOCIONES SURGIDAS A PARTIR DE LA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Barry Buzan señala que una de las razones más convincentes de la confusión y desorientación del concepto de seguridad radica en que los conceptos de seguridad y poder se superponen⁵⁰, por lo que, ubicar una sola concepción es imposible, pues depende de las necesidades de cada país.

Como se ha mencionado, la reconceptualización y la especialización de la seguridad ha generado una nueva ola de definiciones como Seguridad Humana, Seguridad Ciudadana, Seguridad Colectiva, Seguridad Global y Seguridad Multidimensional. Sin embargo, además de que todos estos conceptos son muy amplios, por lo que ha sido difícil operacionalizarlos, tampoco existen mediciones que permitan estimar su pertinencia o asertividad, tanto conceptual como en materia de política pública, pues son conceptos “jóvenes” que los gobiernos recientemente están intentando incorporar.

En este apartado se hará referencia a cuatro de los más conocidos así como los problemas que a nivel de política pública podrían generar para que en el siguiente numeral se analice la Seguridad Multidimensional y la razón por la que, desde el punto de vista de la investigadora, es mejor el abordaje de políticas públicas en la materia.

Algunas definiciones son:

⁵⁰ Buzan Barry, *SECURITY, A New Framework for Analysis*, 31-33.

- **Seguridad Humana.** Según la Organización de las Naciones Unidas, la Seguridad Humana subraya "...el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación...a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano"⁵¹.

Para Jorge Nef⁵², existen dos conceptos interconectados en este enfoque, la Seguridad Humana, a la que define como "...la creación y mantenimiento de circunstancias propicias para la reducción de riesgo e incertidumbre, permitiendo la realización de lo que Lasswell llama la 'dignidad de las personas' o 'dignidad humana'"; y vulnerabilidad mutua, de la cual señala que es "...la interconexión de disfunciones, hoy día a escala global, conducentes al desequilibrio y entropía entre los factores que interactúan tanto en los niveles micro como macro del orden mundial".

Es decir, la base primordial de la Seguridad Humana es centrarse en la persona y no en el Estado, y aunque es la primera definición en observar un carácter progresista, la realidad es que en términos de política pública, esto resulta muy ambiguo y amplio, pues de entrada cada persona requiere de diferentes acciones para sentirse segura, por lo que el primer problema al que se enfrenta este concepto es cómo materializarla como un problema público.

En ese sentido, retomando a Arnold Meltsner⁵³, no habría forma de generar un estudio de factibilidad, por ejemplo, pues se tendría que analizar persona por persona y generar categorías para poder asegurar, como señalan las diferentes definiciones, que esta se sienta segura.

⁵¹ La Seguridad Humana en las Naciones Unidas, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana. Nueva York, Estados Unidos, 2015.

⁵² Jorge Nef, *Human Security and Mutual Vulnerability. The International Political Economy of Development and Underdevelopment*, (Ottawa, IDRC Books, 1999), 13-14.

⁵³ Luis F. Aguilar Villanueva, "La factibilidad política y el análisis de políticas", en *La hechura de las Políticas (estudio introductorio y edición)*, (México: Miguel Ángel Porrúa, 3ª. Edición, 2003), 367 y 368.

Por otro lado, desde el punto de vista de generar políticas públicas que ayuden a mitigar o solucionar un problema público, existirían un sin fin de problemas a resolver, y la Seguridad Nacional debe ser algo más general que permita cubrir a una nación y no individualidades.

- **Seguridad Ciudadana.** Para la Flacso-Chile y la UNESCO, puede definirse como "...la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales⁵⁴".

Es un concepto menos amplio que el de Seguridad Humana, y "...puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia."⁵⁵

Por ejemplo, la iniciativa de Seguridad Ciudadana que promueve el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵⁶, tiene como base un enfoque de prevención y fortalecimiento institucional, en la que se busca combatir a la delincuencia y la criminalidad a partir de generar estrategias de prevención social y de acciones de rehabilitación, reinserción social y justicia penal.

Este concepto es mucho más aterrizable en términos de política pública, pero se enfoca en una de las dimensiones de la Seguridad Nacional. En México por ejemplo, este rubro que es sumamente importante y al que debería de dársele más relevancia, se ha pretendido abordar desde la recién creada Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, que en términos prácticos y desde el punto de vista de la autora, es una de las mejores aportaciones de la administración federal 2012-2018 al tema de seguridad y seguridad nacional, pues deciden a nivel práctico iniciar políticas públicas específicas dirigidas a la prevención

⁵⁴ Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha, "Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz", *Compilación de artículos de la reunión de expertos "Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe"*, (UNESCO-Flacso Chile, noviembre 2011): 212.

⁵⁵ "Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina", *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Nueva York, Estados Unidos), 5.

⁵⁶ Se puede consultar en: <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/inicio,19551.html?>

del delito y considerando la participación ciudadana. En términos de gobernanza, el objetivo de esta Subsecretaría ha sido incorporar también a la sociedad civil en la atención a estos problemas estructurales que enfrenta México.

- **Seguridad Colectiva.** Según la OEA, el concepto de seguridad colectiva se inserta en el mundo en la década de los años 30, previo a la II Guerra Mundial. Sus bases legales se sustentan en los principios y procedimientos establecidos en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, básicamente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que regula la seguridad colectiva en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Significa entonces que todos los estados comparten al menos un interés común: mantener la paz; que las amenazas deben ser comprendidas como concernientes a todos los miembros estatales del sistema; y que los Estados reaccionarán de manera efectiva y oportuna frente a las amenazas que se les presenten.

Se basa principalmente en la idea de “todos contra el agresor” y según el Ministerio de Defensa de España, la noción implica “...un fuerte compromiso por parte de todos los Estados que participan en el sistema para adoptar medidas coercitivas (incluido el uso de la fuerza militar) contra el Estado que viola la paz y su disposición para acudir en ayuda de cualquier miembro que sea atacado o amenazado con hacerlo”⁵⁷.

Y aunque esta definición ha generado frutos importantes como lo que hoy en día son los Grupos de Alto Nivel de Seguridad (mejor conocidos como GANSEG) por ejemplo, o bien, las reuniones hemisféricas de seguridad desde las cuales se desprenden acciones conjuntas, son más bien estrategias, es decir, la Seguridad Colectiva se operacionaliza en estrategias

⁵⁷ “Modelo Español de Defensa y Seguridad”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, (España, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, 2007), 10-12.

conjuntas, principalmente a nivel regional, para atender problemas comunes. Por tanto, sería más bien una manera ejecutora de poner en marcha las acciones de Seguridad Nacional de los países.

- **Seguridad Global.** De acuerdo con la Comisión de la Organización de las Naciones Unidas encargada de la Gestión de Asuntos Públicos Mundiales, este concepto hace referencia a las necesidades que la comunidad internacional debe atender con el fin de proteger a sus pueblos⁵⁸.

Según Nayef Al Rodhan⁵⁹, la seguridad global contempla cinco dimensiones (lo que la hace la más amplia de todas las definiciones): humana, ambiental, nacional, transnacional, y transcultural; por lo que la única forma de lograrla es con la colaboración permanente de todos los gobiernos, desde un enfoque que garantice la justicia para todos los individuos, estados y culturas; y la transculturización.

Y aunque parecería ser un concepto muy amplio y quizá más parecido a lo que propone la “Seguridad Multidimensional”, pues según la Comisión de Gestión, plantea modificar la visión para pasar de lo nacional a lo global, donde su principal postulado es que todas las personas al igual que todos los estados, tienen el derecho a una existencia segura y todos los estados tienen la obligación de proteger ese derecho; la realidad es que su objetivo principal es que se eviten los conflictos y las guerras, rechaza el uso de la fuerza militar y señala que su desarrollo es una amenaza potencial a la seguridad de los pueblos.

En este sentido, su enfoque está más dirigido a evitar conflictos de carácter internacional que propicien guerras y se enfoca en regular el uso y desarrollo de armas de todo tipo.

⁵⁸ Rubén Sánchez David, “Seguridades en Construcción en América Latina”, Tomo II: *Dimensiones y Enfoques de seguridad en Colombia*, (Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2008), 70.

⁵⁹ <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2014/05/Geopol%C3%ADtica-de-la-dignidad-Nayef-Al-Rodhan-OpenMind.pdf>

Por lo que su principal problema en términos de política pública es que no atiende los temas internos de los países, considerando que las amenazas hoy en día no son sólo exteriores, sino que se pueden gestar internamente y tener resultados también catastróficos.

1.3 AMENAZAS, RIESGOS Y VULNERABILIDADES

Tradicionalmente la Seguridad Nacional engloba tres categorías para su análisis: amenaza, riesgo y vulnerabilidad, que pueden comprenderse como:

- **Amenaza:** “causa potencial de un incidente no deseado, el cual puede ocasionar daño a un sistema o a una organización”⁶⁰.

“Condición o actividad capaz de ocasionar que, intencional o accidentalmente, la información o recursos para el procesamiento de la información se pierdan, modifiquen, queden expuestos o se vuelvan inaccesibles; o que sean afectados de algún otro modo en detrimento de la organización”⁶¹.

En el Artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional de México⁶² se define como amenaza a los actos que: tienden a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; busquen quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación; obstaculicen o bloqueen operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada, o de inteligencia o contrainteligencia; vayan contra de la seguridad de la aviación; atenten

⁶⁰ Guía de Seguridad, Glosario y Abreviaturas, Gobierno de España, 53.

⁶¹ En <http://es.pcisecuritystandards.org>, consultado el 07 de junio de 2016.

⁶² En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, consultado el 07 de junio de 2016.

en contra del personal diplomático; tiendan a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; vayan en contra de la navegación marítima; financie acciones y organizaciones terroristas; busquen destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

En el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (PSN 2014-2018) del gobierno mexicano, se define como amenaza al “...acto generado por el poder de otro Estado, o por actores no estatales, que puede vulnerar de modo particularmente grave las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano. Las amenazas pueden ser tradicionales o emergentes”⁶³.

- **Riesgo:** para el Ministerio de Seguridad de España, es el “efecto de la incertidumbre sobre la consecución de los objetivos...Un efecto es una desviación, positiva y/o negativa, respecto a lo previsto...La incertidumbre es el estado, incluso parcial, de deficiencia en la información relativa a la comprensión o al conocimiento de un suceso, de sus consecuencias o de su probabilidad...el riesgo se caracteriza por referencia a sucesos potenciales y a sus consecuencias o una combinación de ambas...”⁶⁴

También ha sido definido como “...Un posible evento que podría causar daño o pérdidas, o afectar la habilidad de alcanzar objetivos. Un riesgo es medido por la probabilidad de una amenaza, la vulnerabilidad del activo a esa amenaza, y por el impacto que tendría en caso que ocurriera”⁶⁵.

⁶³ En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014, consultado el 09 de junio de 2016.

⁶⁴ Guía de Seguridad, Glosario y Abreviaturas, Gobierno de España, 692 y 693.

⁶⁵ Glosario de Términos y Definiciones, ITIL® V3 Glossary, v01, 30 May 2007, en https://itservices.uchicago.edu/sites/itservices.uchicago.edu/files/uploads/files/keypriorities/ITILV3_Glossary_English_v1_2007.pdf, consultado el 08 de junio de 2016.

Para la Ley de Seguridad Nacional mexicana, no se define con claridad qué es un riesgo, sin embargo, en el PSN 2014-2018, se define como la “Probabilidad de que en un lapso determinado se produzcan daños a los intereses nacionales debido a la interacción de fenómenos políticos, económicos y sociales con la intervención de agentes no estatales o desastres de origen natural o antropogénico. Se trata de una condición que pone a prueba la capacidad de respuesta de la nación y que puede ser potenciada por sus vulnerabilidades”⁶⁶.

- **Vulnerabilidad** es un concepto que tampoco se define en la Ley de Seguridad Nacional, pero que si encuentra explicación en el PSN 2014-2018, al describirlo como “el grado de exposición o propensión de un componente de la estructura social o natural a sufrir daño por efecto de una amenaza o peligro, de origen natural o antropogénico, o falta de resiliencia para recuperarse posteriormente. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso. Las vulnerabilidades pueden ser de índole institucional, jurídica, política o territorial”⁶⁷.

También puede ser explicada como la “...debilidad de un activo o de un control que puede ser explotada por una o más amenazas”o como las “...Propiedades intrínsecas de que algo produzca como resultado una sensibilidad a una fuente de riesgo que puede conducir a un suceso con una consecuencia”.⁶⁸

⁶⁶ En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014, consultado el 09 de junio de 2016.

⁶⁷ En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014, consultado el 10 de junio de 2016.

⁶⁸ Guía de Seguridad, Glosario y Abreviaturas, Gobierno de España, 837.

1.4 EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL Y LOS FACTORES POTENCIADORES

La volatilidad y dinamismo del concepto de seguridad en las últimas dos décadas ha hecho que tanto los gobiernos como los integrantes de la academia estén de acuerdo en que el enfoque tradicional de la Seguridad Nacional está rebasado, pues las problemáticas que conlleva el mundo global impactan la gobernabilidad, economía y desarrollo social de un país, una región y/o el mundo, y por tanto, se vuelve indispensable desarrollar nuevos planteamientos para abordar la política en la materia y para diseñar las políticas públicas que permitan mitigar, combatir, enfrentar o atender los riesgos y amenazas, o bien, minimizar sus impactos o generar estrategias para modificar los daños que estos generan.

Y esto implica tener claro que la seguridad ya no es aislada, sino que forma parte de un todo y rebasa las fronteras territorialmente establecidas. Los acontecimientos suscitados en 2014 y 2016 implicaron que el mundo entero se diera cuenta de que está desprevenido para enfrentar el nuevo contexto y que sus proyecciones y escenarios, no necesariamente han sido acertados.

Las acciones terroristas recientes, no sólo del Estado Islámico, sino lo ocurrido en Orlando, Florida o Dallas, Texas, EUA; o en Francia⁶⁹ revelan ciudadanos con mayor poder para perpetrar este “terrorismo solitario” que surge de manera interna, es decir, ya no son sólo agentes externos, que si bien pueden inducir, el daño lo realiza población que habita un país determinado. También la pérdida de confianza en las instituciones, el resentimiento hacia los actores políticos propiciado por los altos índices de corrupción en los Estados que genera rechazo y hartazgo social con mayores posibilidades de concretar acciones que

⁶⁹ El asesinato de más de 50 personas en un bar gay de Orlando, Florida (12/jun/16) o de cinco policías que “cuidaban” una marcha en protesta por el asesinato de ciudadanos negros en Dallas, Texas (08/jul/16), ambos perpetrados por “lobos solitarios”. O bien, los de Francia, en Niza (14/jul/16) cuando un hombre arrolló con un camión de carga a alrededor de 400 personas (85 de ellas resultaron muertas); en el Teatro Bataclán y sus alrededores en París, donde murieron 130 personas (13/nov/15); y el tiroteo en el semanario Charlie Hebdo (07/ene/15) con saldo de 12 personas muertas.

alteren la gobernabilidad, o que incluso, como fue el caso de Guatemala o Brasil, destituyan gobernantes.

Es con ejemplos como los anteriores como es posible asegurar que se tiene que modificar la manera en la que se aborda la Seguridad Nacional, y por ello, se considera que una mejor manera de redefinirla es a partir del enfoque multidimensional.

1.4.1 PERTINENCIA DEL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La incorporación del enfoque multidimensional de la Seguridad Nacional fue propiciado por la OEA como una alternativa al concepto de Seguridad Nacional impulsado por Estados Unidos (EUA) después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001; y como una respuesta al fracaso de la guerra contra las drogas desarrollado principalmente en América Latina debido al planteamiento prohibicionista otorgado al tema, y el cual hasta la fecha no se ha modificado, pues en la mayor parte de los países no existe una política de drogas, sino sólo una estrategia para atacar a los cárteles responsables de su producción y distribución, dejando de lado el tema de consumo, comercialización, prevención y otros factores indispensables para hacer frente al tema de manera efectiva.

El concepto entonces, se refiere a poner "...énfasis en factores económicos y sociales relacionados con la viabilidad y estabilidad de las sociedades caribeñas como condicionantes de la seguridad...por primera vez había definido a las drogas y otros procesos socioeconómicos como la migración como temas legítimos de seguridad."⁷⁰

Es decir, más que un concepto era un enfoque que permitía ampliar la idea de Seguridad Nacional, pues conforme se fue construyendo su conceptualización, esta incluía "...amenazas no tradicionales como las indulgencias intra-estatales;

⁷⁰ Jorge Rodríguez Beruff, "La Guerra contra las Drogas y los Orígenes Caribeños del Concepto de Seguridad Multidimensional", UMBRAL, (2004): 3 y 13.

el tráfico de drogas; terrorismo; la migración ilegal; riesgos de salud; los desastres naturales; la violación de los derechos humanos; la pobreza y la desigualdad extrema; el contrabando de mercancías; el tráfico de armas; trata de personas; entre otros. Muchas de estas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada, por ejemplo, mediante la aplicación de las obligaciones asumidas por los estados en los acuerdos internacionales...”⁷¹

Para América Latina, que es quien acuña esta nueva idea “...La actual agregación de la seguridad en la agenda política multilateral, se deriva de los impactos subregionales o vecinales de crisis internas en Estados del área y el riesgo de desborde, internacionalización y regionalización de conflictos de matriz nacional. Estos conflictos están ligados a la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los desequilibrios económicos y el ascenso de la conflictividad social, a partir de lo cual, la problemática de seguridad tiende a ser integrada como un elemento de la gobernabilidad democrática, dando lugar a su redimensión política desde el concepto de seguridad multidimensional”⁷².

En esta lógica, por primera vez se observan los riesgos de seguridad nacional desde el interior de un país, y ya no sólo ocasionados por agentes externos. Se incluye la idea de debilidad institucional, cuando los gobiernos no son capaces de responder de manera adecuada a las exigencias que a nivel interno tienen sus ciudadanos, alentadas ahora por la apertura comercial y de comunicación – acceso a internet y redes sociales-.

“La seguridad toma una perspectiva multidimensional en la que se asume que además de las amenazas militares hay otras amenazas (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etc), que las mismas son transfronterizas y globales, que vivimos en un mundo interdependiente y que,

⁷¹ Beatriz M. Ramacciotti, “Democracy an Multidimensional Security: The rising need for citizen security in Latin America”, *Georgetown University*, (Washington, DC, 2005): 3.

⁷² Pablo Celi, “Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina”, *Universidad Central, RESDAL*, (Ecuador, 2009): 3.

por tanto, las estrategias para abordar esa nueva realidad no pueden ser estrictamente militares, sino que hay que introducir estrategias diplomáticas, civiles, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otras. Esta nueva visión se ha ido desarrollando desde finales de los ochenta y ha culminado en la primera década del siglo XXI en las nuevas doctrinas de seguridad”⁷³.

Acciones como las anteriores provocan la percepción o el desarrollo de sociedades con miedo y desalentadas, sociedades sin libertad; esto aunado a los conflictos asimétricos, la escasa confianza en las instituciones, la disparidad de ingresos, entre otros, llaman de manera urgente a la coordinación de acciones extra muros que busquen la cooperación en materia de seguridad.

Todas las nuevas amenazas exigen la creatividad y sentido de colaboración de las naciones. Por ejemplo, en el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) se han ampliado los temas de discusión y se abordan temáticas como el futuro papel de las Fuerzas Armadas, ciberseguridad, corrupción, desigualdad social, el papel de los servicios de inteligencia, entre otros.

Algunos artículos refieren que la “guerra que se avecina” ya no estará vinculada con un tema de ideología, sino de lucha de poder y recursos. Esto, a partir de la cantidad de guerras locales que hoy en día se libran, es decir, la competencia es más horizontal que vertical. Los enemigos son difusos y con intereses muy distintos a los comúnmente conocidos, algo como los eventos “cisne negro”⁷⁴, llamados así porque son hechos de muy alto impacto que surgen sin que exista una advertencia clara, tienen una retrospectiva inexplicable y muy difícilmente pueden ser proyectados a partir de técnicas de análisis estructurado.

⁷³ Tica Font y Pere Ortega, “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana”, *PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, no. 119 (Fuhem, Madrid, España, 2012): 162.

⁷⁴ Nassim Nicholas Taleb, *El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable*, (BOOKET, Paidós. España, 2013), 23-26. Nicholas Taleb explica en su escrito que antes del descubrimiento de Australia, las personas estaban convencidas de que todos los cisnes eran blancos, por lo que desarrolla una teoría sobre los sucesos tipo “Cisne Negro”, aquellas excepciones o esperadas “no ocurrencias”.

Y lo anterior es justamente lo que el mundo enfrenta hoy en día, fenómenos muy diferentes a los estimados. ¿Quién imaginó el poder que adquiriría el Estado Islámico, o la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea?

Los organismos internacionales en general están revitalizándose, de tal forma que puedan encontrar el significado y las conexiones que existen en el mundo globalizado para dar respuestas efectivas e inteligentes, y que las políticas públicas que se implementan en materia de seguridad nacional generen resultados tangibles que pueda comprender una nueva población que “sabe todo, todo el tiempo”.

Por ejemplo, ¿qué pasará si se desata una nueva Crisis Financiera Global como la ocurrida en 2008?, ¿qué impactos tendría para los países ahora? o si crece la disputa por Asia Central entre Rusia y China, ¿impactaría a México?

La evolución de las nuevas amenazas es muy rápida, los Estados apenas están analizando una situación cuando ya tienen otra de impacto encima, por ejemplo, el ébola en unas regiones y el chicungunya en otras, la radicalización de ciudadanos europeos, el extremismo religioso en África, la caída del precio del petróleo, las migraciones masivas en Europa, el retorno de migrantes, la discriminación por preferencia sexual, por mencionar algunos temas.

La interconexión no sólo entre países, sino entre temáticas, dificulta la respuesta efectiva. Es decir, los Estados ahora tienen que preocuparse por la vinculación que existe entre situaciones como la migración masiva irregular que amenaza la estabilidad y soberanía de las naciones receptoras debido a las diferencias étnicas o religiosas de las personas; la relación entre tráfico de drogas, lavado de dinero y terrorismo; ó el calentamiento global, cambio climático y escasez alimentaria; y el envejecimiento de la población, las crisis de pensiones y la dificultad para acceder a servicios de salud; entre otros tópicos vinculados.

Y con lo anterior, la pregunta que surge es ¿en México, la autoridad y la población, en conjunto, están preparados para enfrentar lo que sigue? ¿en el mundo, están preparados? Las naciones, México y la región, ¿están previendo o reaccionando ante la coyuntura o tienen una estrategia para enfrentar los escenarios que se avecinan?

La derivación conceptual de la Seguridad Nacional que se ha dado en el mundo, tiene como denominadores comunes: la incorporación de una nueva gama de peligros y amenazas, la identificación de elementos no militares que inciden en la configuración de riesgos y amenazas, la trascendencia de fronteras, el reconocimiento de que el Estado en sí mismo se ve rebasado para atender las nuevas demandas de seguridad de la población, y la interdependencia.

En la actualidad, cada vez un mayor número de artículos académicos, así como políticas y programas de gobierno, han coincidido en que ningún Estado puede ignorar o desafiar, sin graves consecuencias, las reglas y principios que rigen la globalización, las cuales han provocado un cambio sustantivo en el centro de la aplicación del poder nacional, al pasar de lo militar a lo económico.

De esta forma, lo que implica esta nueva teórica de seguridad es la inclusión de un rango mucho más amplio de relaciones entre fenómenos de diferente tipo, que bosqueje las acciones que pueden tomarse para mejorar la seguridad y percepción de seguridad en todos los frentes posibles, y que oriente a los analistas a construir políticas públicas efectivas, monitoreables y medibles.

Es decir, los Estados ahora deben observar cómo las crisis no sólo los afectan a ellos, sino que se generan “efectos dominó” con consecuencias imprevistas y mayor alcance.

Por ejemplo, recientemente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 titulado “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y

propuestas para América Latina”, el cual, hace un comparativo para 18 países de América Latina, entre ellos México, en los que a partir de indicadores muestra cómo en los últimos 12 años si bien la región ha mostrado mejora en rubros como salud, educación y esperanza de vida; se han disparado en más de un 10% los indicadores de violencia, crimen e inseguridad, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo han descendido. Esto ¿qué significa? ¿A qué está vinculado?

Desde la óptica multidimensional, podría señalarse que quizá lo anterior muestra que la desigualdad, la falta de oportunidades y la movilidad social, aunadas a la inseguridad, han frenado el desarrollo humano de América Latina.

Para llegar a esa determinación sería necesario analizar los indicadores y las mediciones de las políticas públicas aplicadas en materia de seguridad nacional, en las que se vinculen los riesgos y amenazas tradicionales con los no tradicionales, o bien, con los elementos que potencian estos riesgos. Sin embargo, a la fecha no se identificaron estudios o mediciones que permitan llegar a alguna conclusión al respecto, pues las políticas públicas en materia de seguridad o seguridad nacional difícilmente son monitoreadas o medidas en América Latina.

En este estudio, a partir del enfoque reconceptualizado de la Seguridad Nacional, desde los estudios críticos especializados y con una perspectiva multidimensional, se buscará desarrollar algunas líneas diagnósticas en las que se pueda observar como una hipótesis a desarrollar en otros estudios que si se incluyen los potenciadores de riesgos a la seguridad nacional en la política de Seguridad Nacional de México, se lograría ser más asertivos en las políticas públicas que se implementan para atender las nuevas demandas.

Es decir, América Latina acuñó el concepto de Seguridad Multidimensional, y discursivamente ha sido adoptado por sus gobiernos. En el caso de estudio que ocupa este documento, México lo tiene claro en sus documentos rectores, sin

embargo, las políticas públicas y las mediciones de sus impactos, no tienen relación alguna con el concepto.

1.4.2 LOS FACTORES POTENCIADORES DE RIESGOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

Ahora bien, existe un nuevo elemento que en los años recientes ha empezado a formar parte de los análisis de riesgos, **los factores potenciadores**, los cuales, según el Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España, son aquellos que sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos.

Por ejemplo, para España los factores potenciadores son disfunciones de la globalización, desequilibrios demográficos, pobreza y desigualdad, cambio climático, peligros tecnológicos, ideologías radicales y no democráticas⁷⁵. Sobre los cuatro que están subrayados se profundizará un poco para contextualizar la investigación que se desarrolla.

En los cuadernos de Estrategia del Ministerio de Defensa de España⁷⁶ se categoriza en cinco tipos las disfunciones generadas por la globalización: culturales, políticas, económicas, de seguridad y diplomáticas; y se explica cómo la aceleración económica y de conocimiento que vive el mundo obliga a dejar de pensar nada más en guerras físicas o territoriales, para abrirse a la guerra de ideas y de comunicación; a considerar que la competencia en el mundo se vuelve más abierta y que por lo tanto, los estados deben cambiar su postura y ampliar su visión.

Sobre los desequilibrios demográficos, señala que la población es un factor potenciador del riesgo de conflictos⁷⁷, y hace una reflexión sobre el peso que tiene ésta particularmente cuando se vincula con la homogeneidad en el acceso

⁷⁵ "Los potenciadores de riesgo", *Cuadernos de Estrategia*, número 159 (España, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013).

⁷⁶ Los potenciadores de riesgo, *Cuadernos de Estrategia*, 11-46.

⁷⁷ Los potenciadores de riesgo, *Cuadernos de Estrategia*, 47-93.

a tecnología de armamento; señala que la disyuntiva que enfrenta el mundo ahora es cómo tener seguridad sin perder libertad, y a la inversa, como ejercer la libertad sin arriesgar la seguridad.

Ahora bien, en cuanto a pobreza y desigualdad, el gobierno de España resalta⁷⁸ el vínculo entre paz, seguridad y desarrollo; y hace una reflexión sobre la manera en la que factores socioeconómicos se pueden entrelazar con los riesgos a la Seguridad Nacional.

En este apartado se señala que si bien se observa una disminución de la pobreza a nivel mundial, también hay un incremento de las desigualdades, lo que provoca un agravamiento del riesgo de inestabilidad política y conflictos sociales. Asimismo, considera cómo la pobreza y la desigualdad pueden constituir una causa o factor explicativo de la violencia o el conflicto armado.

En ese mismo apartado hay un párrafo que invita a una reflexión más profunda para efectos de esta investigación: “La pobreza, la desigualdad y la falta de expectativas son de creciente importancia para entender los problemas de la seguridad internacional y las causas de la inestabilidad política y la crisis de Estado, las tensiones étnico culturales, los flujos migratorios, la vulnerabilidad ante los desastres, y otros problemas contemporáneos.”⁷⁹

Señala que estos factores potenciadores podrían estar asociados con las causas que llevan a que se agudicen algunos tipos de crisis en los países, al propiciar conflictos armados debido a la percepción de privación de necesidades básicas hacia la población en general por parte del gobierno o grupos de poder.

También se hace mención especial al concepto de estados “frágiles”, “fallidos” o “colapsados”, es decir, aquellos cuyas estructuras están desarticuladas y que

⁷⁸ Los potenciadores de riesgo, *Cuadernos de Estrategia*, 94-133.

⁷⁹ Los potenciadores de riesgo, *Cuadernos de Estrategia*, 98.

son susceptibles de “...sufrir una crisis en uno o más de sus subsistemas”⁸⁰. Según el gobierno español, la lucha contra la pobreza en el escenario internacional quedó supeditado nuevamente a la lucha contra el terrorismo después de los ataques del 11/09 en Estados Unidos.

Y cierra con una recomendación, que es fundamental para la investigación que se desarrolla en este documento, sobre la necesidad de contar con modelos analíticos que incorporen los factores socioeconómicos y la manera en la que se relacionan con los rubros que tradicionalmente se vinculan con la Seguridad Nacional.

Y el último factor potenciador que considera el gobierno español es justamente las ideologías radicales y no democráticas, sobre la cual retoma los rubros que plasma en la Estrategia Española sobre Seguridad, y refiere de manera textual que: “...existe el riesgo de que ideologías extremistas se impongan en sociedades frustradas por la inutilidad de sus estados, de sus élites y de la comunidad internacional para dar respuesta a sus necesidades básicas”⁸¹.

Y la parte que interesa de este apartado para efectos de este estudio, no es la vinculada directamente con el terrorismo, sino más bien con la frustración de la población a partir de la carencia de elementos básicos para la subsistencia, o bien, del radicalismo ideológico o político que puede conllevar discriminación, segregación, xenofobia, entre otras consecuencias que se suman a la frustración social.

Riesgos, amenazas, vulnerabilidades y factores potenciadores forman parte de un grupo de ítems en los que debe poner atención el mundo. Una serie de situaciones que pueden incluso ser sopresivas, generadas por:

⁸⁰ Los potenciadores de riesgo, *Cuadernos de Estrategia*, 121.

⁸¹ Los potenciadores de riesgo, *Cuadernos de Estrategia*, 231.

- El incremento del número de crisis mundiales, hoy a gran escala, con situaciones tan complejas y novedosas que rebasan los límites y generan efectos en cascada.
- El aumento de la vulnerabilidad de las sociedades modernas, caracterizadas por la movilidad, la concentración, el desarrollo urbano y costero, el cambio climático, la interdependencia y la interconexión.
- Las reducidas capacidades de los gobiernos nacionales.
- La aparición de nuevos grupos de interés.
- El incremento en la expectativa de vida de los ciudadanos.
- La aparición de redes sociales y el empoderamiento de los ciudadanos a través de estas.
- El escrutinio de los medios de comunicación derivado del uso de las redes sociales.

Para hacer frente a lo anterior, la OCDE ha recomendado, entre otras cosas, desarrollar la capacidad de adaptación en la gestión de crisis mediante la coordinación de los recursos en todo el gobierno, sus organismos y redes más amplias para apoyar la toma de decisiones, la comunicación y la atención oportuna de emergencias⁸².

Y en sí, existen una serie de recomendaciones emitidas por los organismos internacionales para que las políticas públicas consideren todos estos elementos en su diseño y en sus análisis de impacto. Lo cual, si bien en algunos países se ha considerado (a nivel de política pública y no de plan de gobierno), la realidad es que en la mayoría de los casos se queda más bien a

⁸² Future Global Shock, Improving Risk Governance (2011).



nivel discursivo o de instrumentos de planeación, sin que existan evidencias de su ejecución.

Por lo menos, eso se puede percibir en el Programa Sectorial para la Seguridad Nacional que será revisado más adelante.

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL EN EL CONTEXTO GLOBAL

2.1 LA GLOBALIZACIÓN COMO EL PRINCIPAL FACTOR DE CAMBIO EN EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

La globalización es uno de los temas más complejos, dinámicos y multifactoriales hoy en día. La manera en la que la soberanía de los Estados se adecúa a los cambios que el mundo globalizado genera en el panorama global-internacional es un tema en permanente discusión, pues si bien el concepto que más se utiliza es el económico, la realidad es que constituye un fenómeno que ha impactado en todas o casi todas las formas de vida y convivencia social, como serían: la democratización, la sociedad civil, globalización social (a través del uso de tecnología y redes sociales), globalización alimentaria y cadenas de consumo, y los efectos provocados por desastres naturales, por mencionar algunos.

Sin embargo, es en los procesos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica), donde ha surgido una vasta cantidad de estudios y teorías para intentar explicar sus efectos y principales características.

Para algunos autores, la creciente integración del mundo en términos políticos, económicos, de comunicación y cultura, ha generado que el Estado esté influido por la globalización, de tal forma que el concepto tradicional de soberanía se ha minado puesto que la visión global hace que los temas no puedan ser enfrentados de manera aislada⁸³.

En términos económicos, los Estados y los mercados financieros se vinculan crecientemente; las corporaciones multinacionales, así como la

⁸³ Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, (Centro de Investigación y Docencia Económica –CIDE-, México, 2006), 225.

internacionalización de la producción y el consumo dificultan a los Estados regular sus propias políticas económicas. En lo cultural, las nuevas tecnologías debido a su gran capacidad de penetración en los espacios sociales e individuales también van debilitando el control del Estado sobre la información, y por lo tanto su influencia en la ciudadanía.⁸⁴

Para otros, existe una marcada tendencia a exagerar el alcance y las consecuencias de la globalización, lo que permite, entre otras cosas, que numerosas decisiones de política pública sean justificadas por sus autores aduciendo razones “tan gratuitas como incorrectas” sobre el proceso de globalización⁸⁵.

Las condicionantes internacionales que surgen al final de la década de los ochenta, colocaron al mundo frente a serias transformaciones enmarcadas en la globalización, a través de nuevas relaciones financieras y comerciales entre bloques de países.

En el caso de México, su incursión en los procesos globalizadores se dio a partir de la década de los noventa, con la negociación con Estados Unidos y Canadá para concretar el Tratado de Libre Comercio, ahora en tanta boga y análisis, implicando abandonar el “nacionalismo” revolucionario, que fue premisa indispensable de la política exterior de México entre 1928 y 1985. El ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, desarrolló una estrategia para construir una nueva cultura política entre Estados Unidos y México en ese sentido.

El mundo vive hoy una nueva ola de cambios, pues los llamados países del primer mundo enfrentan severos retos para su economía y estabilidad social, así como para su viabilidad hacia el futuro. Economías como Grecia, Irlanda, España, Portugal, Italia y Estados Unidos han enfrentado serias crisis económicas que propagan sus impactos en todo el orbe mundial y

⁸⁴ Mings, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, 226.

⁸⁵ Robert Went, “Globalization: Myths, Reality, and Ideology”, *International Journal of Political Economy*, vol.26, núm.3, 1996, citado por Víctor Godínez, *Una crónica sobre la economía mundial en el cambio de siglo. El nuevo sistema internacional*, (México, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, 1999), 28.

principalmente hacia países que mantienen economías ligadas o vinculadas a los “primermundistas”.

Entre las manifestaciones de la globalización se ubican la reorganización espacial de la producción, la interpretación de industrias a través de las fronteras, la diseminación de los mercados financieros, la difusión de bienes de consumo idénticos a países distantes, la transferencia masiva de producción, los conflictos generados por la migración, la preferencia mundial por la democracia, entre otros.⁸⁶

La globalización es un componente de primer orden en el funcionamiento presente y futuro de la economía mundial.⁸⁷ En las últimas dos décadas el escenario de la economía del orbe se ha constituido por el trinomio de crisis, incremento de la competencia y aceleración del cambio tecnológico; el cual, según señala Jaime Stay, emerge por⁸⁸:

1. La disminución tendencial de los ritmos de incremento del producto global y de sus diversos componentes.
2. El endeudamiento generalizado.
3. La elevación tendencial de las tasas de desempleo.
4. El deterioro, también tendencial, de la tasa de ganancias.
5. La ausencia de reglas explícitamente acordadas sobre el nuevo funcionamiento del sistema de relaciones internacionales.

Según Calva⁸⁹, aunque existen similitudes entre la economía mundial de hace un siglo y la actual, se ubican tres diferencias relevantes:

⁸⁶ James H. Mittelman H, *El síndrome de la globalización, transformación y resistencia*, (España, Siglo XXI editores, 2002, 1 edición), 31.

⁸⁷ José Luis Calva, *Globalización y Bloques Económicos, realidades y mitos*, (México, Volumen 1, Editorial Porrúa, 2007), 28.

⁸⁸ Calva, *Globalización y Bloques Económicos*, 29.

⁸⁹ Calva, *Globalización y Bloques Económicos*, 23.

1. Ya no es la misma potencia hegemónica y la actual no juega el mismo papel, particularmente en materia de flujo ahorro-inversión, pues "...Reino Unido era un fuerte exportador neto de capital, Estados Unidos ha sido más bien un importador neto"⁹⁰.
2. Hace un siglo era más alta la movilidad laboral, pues el flujo migratorio entre 1870 y 1910 implicó que un 19% de la población activa de Europa emigrara hacia Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina, lo que generó que aumentara en 49% la población activa.⁹¹
3. El Estado del Bienestar y su respectivo contrato social son de reciente aparición, con claros compromisos en materia de estabilización, políticas de protección social y empleo, lo que está amenazado por los embates globalizadores.

Un estudio publicado en la Revista Foreign Affairs⁹² refiere que en promedio las economías avanzadas mantienen un ritmo de crecimiento de alrededor de 2.5% anual y en la mayoría de los casos, los empleos derivados del nivel educativo tienden a crecer. Sin embargo en Estados Unidos tanto el crecimiento económico como el empleo han decrecido debido a que muchas de las economías emergentes se han vuelto más competitivas en áreas en las que Estados Unidos era ampliamente dominante, al mismo tiempo que muchos trabajos han encontrado espacios y nuevas oportunidades en otros países.

Por otra parte, diversos estudios coinciden en que en el último siglo ha habido tres olas o etapas de globalización incluida la actual. La primera se desarrolló desde fines del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial y se caracterizó por un fuerte crecimiento del comercio y de la inversión foránea, en particular de los flujos financieros, con una participación en el PIB parecida a la actual.

⁹⁰ Calva, *Globalización y Bloques Económicos*, 23.

⁹¹ Armando Gaytán Kuri, *La globalización ayer y hoy, Globalización y bloques económicos, Agenda para el desarrollo*, (México, Editorial Porrúa, volumen 1, Cámara de Diputados LX legislatura), 22.

⁹² Michael Spencer, "The impact of globalization on income and employment", *Revista Foreign Affairs*, vol.90, no. 4, traducción propia, (EUA, julio-agosto 2011): 30.

La segunda comprendió de 1950 a 1970, se caracterizó por un bajo crecimiento de la productividad, el inicio de una época de estancamiento en la inflación en Estados Unidos y Europa, la rápida expansión comercial, y el gran crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED).

La tercera y actual inicia durante los ochenta y se distingue de sus predecesoras por⁹³:

- ✓ El papel de las nuevas tecnologías.
- ✓ La aparición de empresas globales.
- ✓ La mayor internacionalización de los mercados financieros.
- ✓ La desregulación en países miembros de la OCDE.
- ✓ El incremento del comercio intra-industrial.
- ✓ La apertura de países no miembros de la OCDE.
- ✓ El nuevo tipo de organización flexible en la producción.

Otros aspectos que marcan una clara diferencia entre el sistema económico mundial de hace un siglo y el de hoy es la magnitud de la desigualdad actual, tanto a nivel mundial, como regional o por países; y la creciente densidad e interdependencia de sus redes en las grandes empresas globales, lo que ha tenido repercusiones negativas en las economías atrasadas.

En sí, la globalización y la existencia de una economía mundial están implicadas en un antiguo debate, pues se tiende a señalar que la globalización es un parteaguas en la historia económica mundial, en la medida en que se asocian a ella dos grupos de fenómenos:

⁹³Calva, *Globalización y Bloques Económicos*, 22 y 23.

1. El tránsito de un sistema de economías nacionales a un sistema de economía mundial, lo que antes no existía.
2. La posibilidad latente de modificación sustantiva o desaparición del concepto de Estado, en el marco de esa economía mundial que se construye. Así, se asume a la globalización como el medio a través del cual se uniformará el funcionamiento del sistema en todos los sentidos posibles⁹⁴.

Para algunos autores, el fenómeno de la globalización trae aparejada una serie de contradicciones, tal y como lo señala Arce Macías al referir; "...que en la década de los años noventa se hace evidente una reestructuración del Mercado Mundial en todos los niveles, que de no encontrar pronta solución pueden perfilar un futuro muy diferente donde la violencia sustituya a la competencia"⁹⁵.

En ese sentido, los promotores del liberalismo han encontrado que en diferentes momentos históricos y dependiendo de las condiciones concretas de cada país, este ha sido siempre defendido por aquellos que gracias al proteccionismo alcanzaron cierto desarrollo industrial, y en consecuencia, una posición ventajosa de competencia comercial.

Arce y compañía refieren que la mayoría de los políticos tratan de insertar a las economías nacionales al gran proceso globalizador, convencidos de que no sólo es un proceso inevitable e irreversible, sino que es benéfico para las naciones, precisando cinco contradicciones⁹⁶ que acompañan el proceso de reestructuración en fuertes obstáculos.

1. Globalización-concentración: implica la apertura de economías, vencer al proteccionismo y fomentar el funcionamiento global de los mercados nacionales; lo anterior, a través de la formación de bloques económicos

⁹⁴ Jaime R. Estay, *Hacia dónde va el sistema mundial?: impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*, (Argentina, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, 2007), 33.

⁹⁵ Carlos Arce Macías, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi, *Ciudades del Siglo XXI: competitividad o cooperación?*, (Estados Unidos, Porrúa, 2005).

⁹⁶ Arce Macías, *Ciudades del Siglo XXI*, 60-65.

encabezados por: Estados Unidos, Japón y Alemania. Esto si bien señala “apertura” lo que genera es una “...profunda concentración productiva, financiera y monetaria en los países industriales en general y en las tres grandes economías en particular...”.

2. Revolución científico-técnica-desempleo: existen siete industrias que concentrarán el futuro industrial del mundo: “microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales, aviación civil, telecomunicaciones, robots y computadoras, todas ellas buscando desarrollar máquinas y procesos que eleven la producción de mercancías con calidad total, pero desplazando fuerza de trabajo”. Es decir, la competencia será vista desde otra óptica.
3. Riqueza-pobreza: mayores ingresos pero distribuidos desigualmente.
4. Industrialización-medio ambiente: el crecimiento económico y los niveles de industrialización que alcanza el mundo, ponen en riesgo la subsistencia humana al implicar la destrucción del medio ambiente: calentamiento global, destrucción de la biodiversidad, contaminación del agua y agotamiento de la capa de ozono.
5. Globalización- soberanía: las fronteras se diluyen y aparecen nuevos espacios y conceptos que “defender”, y para los cuales aún no hay regulación o claridad de competencias. El concepto de transnacional o global implica forzosamente un ajuste en las líneas jurídico-políticas de las naciones.

Estados Unidos fue severamente proteccionista durante el siglo XIX cuando Inglaterra era defensora del liberalismo, lo cual lo llevó a posicionarse como la principal potencia industrial, propiciando en cambio, el regreso al proteccionismo por parte del Reino Unido. Así, con el propósito de estimular el comercio mundial, Estados Unidos fue el principal promotor para que se llevara a cabo la conferencia de Bretton Woods en 1994 cuyos acuerdos fueron la

creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para que fomentaran tipos de cambio estables y la circulación internacional de capitales.

Con lo anterior, además del Estado actualmente existen otros actores con fuerza en el aspecto económico: organizaciones estatales de comercio; entidades no gubernamentales como las corporaciones multinacionales (CMN); organismos internacionales como el BM, el FMI, y las Organizaciones de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Su participación genera el desarrollo de una nueva complejidad en las relaciones internacionales involucrados en los procesos políticos y económicos.⁹⁷

En esta línea, algunos teóricos liberales económicos han dejado de hablar de desarrollo económico para comenzar a discutir sobre el desarrollo sustentable, concentrándose en programas de mejoramiento de la calidad de vida en todas sus dimensiones, y reconocen la relevancia de los planes emprendidos por instituciones internacionales que intentan amortiguar los efectos negativos de las políticas de reajuste estructural sobre los individuos. Del mismo modo, aplauden los esfuerzos de las ONG en su búsqueda por llegar a grupos e individuos marginados por el sistema económico.⁹⁸

Ahora bien, la globalización ha mostrado sus fallas de manera “muy rápida” debido principalmente a la escasa regulación del mercado.⁹⁹ La convergencia teórica respecto a los temas económicos, además de las divergencias prácticas emanadas de eventos como la crisis financiera en Asia, han planteado la siguiente pregunta persistentemente: ¿En verdad la globalización económica es algo positivo para la comunidad internacional?

⁹⁷ Mings, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, 394.

⁹⁸ Mings, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, 459.

⁹⁹ Jorge Suárez Velez, *La próxima gran caída de la economía mundial, los desafíos de la crisis de 2012, el colapso chino y la oportunidad latinoamericana*, México, Editorial Debate, 2011), 163.

En la historia del mundo existen eventos clave que han acelerado el proceso globalizador, para Fernández Santillán¹⁰⁰, los principales fueron: la caída del Muro de Berlín (09/nov/1989); el fin del comunismo en la extinta Unión Soviética; el atentado terrorista contra las Torres Gemelas de Nueva York (11/sep/2001) y la nueva reconfiguración mundial; la caída de las bolsas de valores (sep/2008); la revolución árabe (2011) y el movimiento de los indignados (2011).

En las situaciones de crisis que ha vivido el mundo recientemente, sobre todo aquellas provocadas por la debacle financiera tan profunda por la que atraviesan todas las economías, las reacciones sociales han sido más complejas y complicadas de resolver (la llamada primavera árabe, por ejemplo) pues el deterioro de las condiciones laborales y de vida de los ciudadanos combinado con la creciente desigualdad social, una mayor apertura democrática, una sociedad civil cada vez más organizada y comunicada, y un uso masivo de redes sociales y de medios tecnológicos de comunicación, obligan a que quienes están involucrados en los temas de seguridad nacional deban hacer análisis más complejos con muchas variables involucradas que permitan identificar qué es realmente un riesgo o amenaza, pero sobre todo, cómo se deben articular las políticas públicas para atender la demanda ciudadana, o incluso, el enojo y rechazo ciudadano.

Como ejemplo, sin afán de hacer algún análisis económico, sino más bien contextualizar cómo el aspecto socioeconómico está presente en la Seguridad Nacional, en opinión de algunos autores, las recientes crisis económicas que han enfrentado economías como Italia, Grecia, España, Irlanda, se deben a que se “acabó” la fórmula implementada a principios de la década de los 80, y que fue imitada prácticamente en todo el mundo: el desmantelamiento del Estado benefactor (Welfare State), con base en un programa de privatizaciones; la fe ciega en el mercado; la reducción de los impuestos sobre todo a los grupos más

¹⁰⁰ José Fernández Santillán, *El despertar de la Sociedad Civil, una perspectiva histórica*, (México, Océano Expres, 2012), 300-318.

pueriles; la ruptura del llamado pacto socialdemócrata para, en su lugar, imponer la ley de la oferta y la demanda como cánón supremo. Estas medidas, según pensaron algunos teóricos del neoliberalismo, darían plena libertad a las sociedades e impulsarían el crecimiento económico.¹⁰¹

El modelo de desarrollo neoliberal que se creía insuperable, y que impuso su ley durante las últimas tres décadas, tiene como punto de inflexión, justamente esta crisis financiera iniciada en Wall Street desde 2005 y que detonó en 2008, la cual se extendió literalmente a todo el mundo. Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía, en 2002 señalaba¹⁰² que en las crisis se había visto cómo las instituciones más orientadas al libre mercado fracasaron y tenían que solicitar ayuda del gobierno para que las rescataran; esto fue seis años antes de la crisis de los mercados en Estados Unidos que repercutió en todo el mundo.

Estos rescates y las consecuentes disparidades, generaron el descontento social que culpa a los gobiernos por no responder a las necesidades de salud, educación, empleo, alimentación y vivienda de sus gobernados, pero que les otorga más y mejores condiciones económicas y fiscales a las empresas o lo que ya en algunos casos son los “poderes fácticos”.

El hecho de que todo ese descontento tenga hoy en día un canal de expresión que se maximiza con las redes sociales, debería generar que al tener más acceso a la información, la sociedad civil se organice de mejor forma y reclame, y por tanto, los gobiernos modifiquen la forma en la que se comunican con sus gobernados, siendo más transparentes y obligados a rendir cuentas.

Esta desigualdad hoy evidente para un mayor número de seres humanos, particularmente jóvenes, provoca que los reclamos se esparzan como epidemias¹⁰³, como ocurrió con el *Occupy Wall Street* o Movimiento de los

¹⁰¹ Entre algunos de los teóricos neoliberales destacan Friedrich Von Hayeck y Rober Nozick.

¹⁰² Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, (España, Taurus, quinta edición, 2002).

¹⁰³ Malcom Gladwell, “Small Change”, *The New Yorker*, (octubre 2010), puede consultarse en <http://digitalis.nwp.org/resource/1140>.

Indignados, quienes iniciaron sus protestas en las principales plazas públicas de las capitales nacionales y sus demandas eran ampliamente cubiertas por los medios de comunicación.

Por ejemplo, se analizaron nueve casos sobre movimientos sociales ocurridos recientemente:

Tabla I: Generadores de movimientos sociales recientes

Generador / Demanda	
Grecia (dic/2008)	Muerte de Alexandros Grigoropulosse, de 15 años de edad, por un disparo de la policía en el marco de una protesta social / Crisis económica / Incremento de la deuda pública nacional.
Túnez (dic/2010)	Incremento excesivo del precio de productos básicos / Desempleo / Inmolación de universitario desempleado.
Libia (feb/2011)	Exigencia de salida del poder de Muammar al Qadaafi / Influencia de movilizaciones en Tunes y Egipto.
Yemen (mar/2011)	Desempleo / Desigualdad social / Corrupción gubernamental / Cambio de régimen político.
Estados Unidos (sep/2011)	Altas concesiones económicas a los principales ejecutivos de empresas responsables de la crisis económica / Corrupción en el sistema financiero / Crisis inmobiliaria / Desempleo.
Italia (2011)	Crisis financiera / Medidas de austeridad gubernamental / Reforma universitaria / Escándalos sexuales de Silvio Berlusconi, por lo que demandaban su destitución.
España (may/2012)	Desempleo crónico / Los “Indignados”/ Rechazo a partidos políticos.
Brasil (jun/2013)	Incremento de precios al transporte público / Corrupción gubernamental / Exigencia de mejoras a los sistemas educativo y de salud / Cambio de Régimen político.
Turquía (jun/2013)	Contra la tala de árboles y la construcción de un centro comercial / Represión policíaca / Cambio de régimen político.

Elaboración propia con base en información publicada en prensa.

De ello, es posible advertir que:

- ▶ **Común denominador:** amplios sectores de la sociedad civil, muy particularmente jóvenes, exigieron atención a demandas básicas y libertades civiles. En cuatro casos (Túnez, Yemen, Estados Unidos y España) la situación detonante estuvo vinculada al desempleo.

En cinco casos hay una demanda de cambio de régimen político (Brasil, Italia, Turquía, Libia y Yemen); mientras que en tres la demanda era el rechazo a la corrupción (Yemen, Estados Unidos y Brasil).

En los países occidentales las demandas eran agravadas por la frustración generada por la desigualdad o la baja calidad de vida, así como la oposición a la aplicación de medidas de austeridad; en tanto que en los países árabes fue la falta de libertad civil, a excepción de Túnez.

- ▶ **Entorno:** En todos los casos existía crisis económica y estaban por venir elecciones España y Estados Unidos.

La Primavera Árabe ha sido considerada en varios estudios como un movimiento democrático similar a los acontecimientos que provocaron la caída del Muro de Berlín, ambos casos se esparcieron como una epidemia y tuvieron como actores principales a los jóvenes, en el caso de la Primavera Árabe esta participación fue potenciada por las redes sociales.

El internet y la nueva dinámica de comunicación que se ha generado en el mundo, se suma a los factores que generan incertidumbre, ansiedad y miedo en un mundo cada vez más globalizado, y como diría Zygmund Bauman¹⁰⁴ “localizado”, que representa nuevos desafíos para la seguridad.

El ahora terreno incierto por el que camina el mundo entero, conlleva que el “factor sorpresa” esté presente en todos los análisis (el llamado Cisne Negro¹⁰⁵), y que deba ser considerado por los analistas tanto en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de Seguridad Nacional.

¹⁰⁴ Zygmunt Bauman, *La globalización, consecuencias humanas*, (México, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 2001).

¹⁰⁵ Taleb, *El Cisne Negro*.

La interdependencia multidimensional a nivel internacional se acelera y los conceptos de transnacionalidad e interacción cobran un mayor sentido, porque incluso, las políticas no pueden construirse ya sólo a nivel interno, sino que tienen que considerar el orbe mundial, sus expresiones e impactos “dominó”.

El descontento y la desigualdad que se vive en el mundo permea todas las esferas y llega a lugares que antes se pensaban aislados o lejanos. Es decir, en esta época la lejanía es relativa, y los gobiernos y su construcción política deben considerarlo.

Esta interconexión la hace muy didáctica Joseph Nye, cuando explica que el fenómeno globalizador se da en una especie de tablero de ajedrez de tres niveles: poder militar, poder económico y las relaciones transnacionales fuera del control del Estado. Las piezas son diversas y complejas, y señala textualmente que “...Cuando estás en juego en tres niveles, vas a perder si te concentras exclusivamente en el tablero de los asuntos militares y no tomas en cuenta los otros tableros y la conexión vertical que existe entre ellos¹⁰⁶.

El reconocimiento de los temas globales y sus efectos han conducido a los especialistas a concluir que los procesos de gobernabilidad necesitan ser concebidos de manera diferente a como lo han sido en el pasado. La conciencia global implica identificar de qué manera actúan los integrantes de ese espacio (el mundo) y qué consecuencias tienen sus acciones, porque hoy más que nunca impactan, tanto al vecino como al que está muy lejos.

Es así como la globalización obliga a los países a contar con sistemas de planeación estratégica, que incorporen los nuevos riesgos y amenazas desde una óptica multidimensional, en la que se generen escenarios en el corto, mediano y largo plazos, y diseñen e implementen políticas públicas adecuadas que puedan monitorearse conforme esos escenarios se cumplen o descartan, y los elementos potenciadores se agravan o aminoran.

¹⁰⁶ Joseph Nye, *The paradox of American Power*, (Inglaterra, Oxford University Press, 2002), 39.

2.2 LA SOBERANÍA EN EL MUNDO GLOBAL

Como se hizo referencia en apartados anteriores, la soberanía es un elemento primordial en la concepción del Estado. Si bien, todos los elementos esenciales para la conformación del concepto de Seguridad Nacional han sufrido cambios debido a la globalización y sus efectos, debiendo ajustar o adaptar sus características para poder insertarse en los nuevos cambios provocados por este fenómeno, es en la soberanía donde aún persisten diferencias entre los ideólogos en cuanto a la necesidad de reestructurar el concepto y adaptarse, o mantener la lógica de que la soberanía es y deberá seguir siendo el pilar que mantenga la autonomía y libertad de un Estado frente a los embates globales y de cambios acelerados.

En los últimos años han surgido diversas teorías que refieren la necesidad de modificar este concepto, entre las que destacan aquellos que consideran la cesión de competencias del Estado nacional para favorecer la creación de instancias supranacionales, a pesar de que los críticos de esta tendencia ven en la cesión de soberanía un acto donde claudica el Estado.

También están aquellos que consideran la cesión de la soberanía nacional como un ejercicio de apertura hacia el exterior que permitiría adecuar las agendas de seguridad nacional a los nuevos riesgos emergentes con impacto global¹⁰⁷.

Los impactos de la gobernabilidad son temas que aborda el WEF, en el cual se hace referencia a que la globalización ha generado un crecimiento económico sostenido durante una generación, y ha reducido y remodelado el mundo, haciéndolo mucho más interconectado e interdependiente.

¹⁰⁷ Leonardo Curzio, "Estado, soberanía y seguridad nacional, Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo", *Revista de Administración Pública*, no. 1010, (México, INAP, 2000): 156.

Según reportes emitidos por este organismo “...Una minoría ha cosechado un monto considerablemente mayor de estos frutos y, a pesar de que el crecimiento de los nuevos ganadores está reequilibrando el poder económico entre países, hay evidencia de que la disparidad económica dentro de los países está creciendo”¹⁰⁸.

Joseph E. Stiglitz señala¹⁰⁹ en su libro que el hecho de que la sociedad actual concentre su riqueza en una minoría y no la distribuya entre la mayoría, es un síntoma nítido de enfermedad y no de salud.

Para diferentes ediciones de los riesgos que emite anualmente el WEF, temas como la disparidad económica y la desigualdad social están aumentando en importancia a nivel internacional, y los refieren como elementos que potencian o agravan las crisis.

Si bien, la globalización a pesar de que ha significado la ampliación de la libre circulación de capitales, tecnologías, mercancías e inversiones, así como la difusión de la información, derivado de grandes transformaciones científicas y tecnológicas, también ha generado efectos como limitar la libre circulación del trabajo en busca de mejores condiciones laborales, al mismo tiempo que aumentan las restricciones para el tránsito de personas, lo que da paso a mayores niveles de xenofobia y discriminación en todo tipo de países¹¹⁰.

Esta aceleración del cambio estructural en el mundo implica que la competencia cambie radicalmente con respecto a la época en que los sistemas de transporte y comunicación delimitaban la tierra de manera más restrictiva.

Ningún Estado ha sido ignorado por la globalización, y hoy existen procesos de integración regional que pueden conducir a su vez a procesos de exclusión y marginación. Algunos países en razón de su geografía, recursos, ecología,

¹⁰⁸ “Riesgo Global 2011”, Foro Económico Mundial, sexta edición, Ginebra, 2011.

¹⁰⁹ Stiglitz, *El malestar en la globalización*, 196 y 197.

¹¹⁰ Carlos Alba Vega, “Controversias sobre los efectos de la Globalización en México”, en Ilán Bizberg, *México ante el fin de la Guerra Fría*, (México, El Colegio de México, 1998), 140.

población o historia específica, tienen mayor capacidad que otros para insertarse en este proceso globalizador, mientras que otros se ven forzados a la exclusión.

Los movimientos transnacionales son producto de la globalización y, en la actualidad, constituyen fuerzas políticas que desafían al Estado, particularmente aquellos cuya naturaleza es ideológica o religiosa. Al mismo tiempo, otra amenaza que enfrentan los Estados son los movimientos etnonacionalistas¹¹¹, en los cuales los individuos se identifican más con sus culturas y no con los estados donde habitan, lo que ha resultado en conflictos civiles, guerras y lo más reciente, terrorismo doméstico.

Por otra parte, la globalización facilita la liberación política y propicia una mayor competencia electoral (al utilizar la tecnología y los medios de comunicación internacionales), generando presiones sobre los procesos democratizadores.

En sí, la política se redefine con la globalización, pues cuando se encuentra más allá de los parámetros del Estado, es más fluida. La sociedad civil que trasciende al Estado, aunque sea de manera incipiente, surge como un sitio de impugnación importante, donde diversos grupos buscan rehacer la política abarcando incluso sus dimensiones temporales y espaciales¹¹².

Otro de los efectos importantes es el cambio en las políticas de Estados y las políticas públicas, el cual se traduce en que la agenda de los gobiernos ya no se define dentro de las fronteras nacionales. En ese sentido, McGrew y Lewis¹¹³ citan cinco características de la nueva forma en la que se diseñan:

1. Interacción intensiva entre las naciones, entendiendo que actualmente los Estados llevan a cabo un mayor y más intenso nivel de relaciones que hace 50 años;

¹¹¹ Mings, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, 230.

¹¹² Mings, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, 50.

¹¹³ Vidal Garza Cantú, "Las políticas públicas ante la globalización", en Freddy Martínez Navarro, *Ciencia Política, Nuevos Contextos, Nuevos Desafíos*, (México, Noriega Editores, 2001), 177.

2. Permeabilidad del Estado-Nación, es decir, la agenda política nacional, ya no es ajena al desarrollo político en otros países;
3. Complejidad y diversidad en los temas de corte internacional, al dejar atrás temas tradicionales de defensa e incluir bienestar económico, narcotráfico, inmigración y medio ambiente, como parte de las agendas domésticas dependientes de asuntos globales;
4. Cambios rápidos y en cadena, afectando con ello una de las tareas principales de las políticas públicas, como es la predicción;
5. Fragilidad del orden y la gobernabilidad, entendida como el debilitamiento de los ciudadanos individuales para dar paso a grupos interlocutores que suelen desconocer todos los efectos de una medida global.

Es así como el Estado recibe una gran presión generada por los impactos de la globalización, y la ventaja de la competencia global mediante el regionalismo puede volverse un factor en contra.

Por ello, es importante profundizar y analizar la forma en la que aspectos socioeconómicos pueden modificar la seguridad al interior de un Estado o una región en un entorno global que representa nuevos retos y amenazas desconocidas.

Los cambios propiciados por la globalización no tienden necesariamente hacia la homogeneización de las diversas sociedades y regiones, o a la marcha en un solo sentido, no obstante que los servicios, programas e información se estandaricen.

Y es por ello que resulta fundamental que no sólo se modifique la forma en la que se concibe a la Seguridad Nacional, sino también la manera en la que se hace política pública en torno a ella.

2.3 EL NUEVO ENFOQUE DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MUNDO

La reflexión hecha en los apartados anteriores ayuda a entender que debido a la globalización se han internacionalizado las agendas de Seguridad Nacional, ya que la solución a problemáticas internas exige enfoques transfronterizos, y el éxito de su aplicación depende en gran medida de la suma de esfuerzos a nivel regional, continental o global.

Como parte de las nuevas amenazas a la Seguridad Nacional, diversos autores y estudiosos del tema identifican: el resultado de la inestabilidad política; la carencia de cohesión nacional; el crecimiento de la población; la escasez de recursos hídricos; las dificultades religiosas, raciales y étnicas; la destrucción del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales; el crecimiento económico; las enfermedades nuevas y recurrentes, microorganismos inmunes; el cambio de la naturaleza del trabajo; la carencia de líderes capaces de tomar decisiones adecuadas; el envejecimiento de las centrales nucleares; el terrorismo y la acción del crimen organizado, en especial la narcoactividad y el tráfico ilegal de armas y personas, entre otros.

De igual forma, refieren que la globalización ha incidido en la manera en la que se concatenan los riesgos, por ejemplo, al globalizarse el movimiento de capitales e incrementar de manera exponencial los movimientos financieros internacionales, el lavado de dinero ha crecido significativamente y mutado rápidamente.

Otros efectos serían que debido al aumento del comercio internacional para los países antes llamados del “tercer mundo”, se ha expandido el comercio de bienes ilegales; o que con el crecimiento de la migración desordenada, la trata y tráfico de personas se ha vuelto un tema relevante en un mayor número de naciones; o bien, como se menciona en el documento de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “...la última ola de la globalización

confirmó ser una oportunidad y un desafío para los grupos tradicionales de la delincuencia organizada¹¹⁴.

Misha Glenny¹¹⁵, en su libro *Mc. Mafía, el crimen sin fronteras*; Elmar Altvater y Birgit Mankopf en *La globalización de la inseguridad*, entre otros expertos en el tema, refieren que las manifestaciones de los métodos informales de producción, como el trabajo por cuenta propia o la contratación de trabajadores ilegales, y en sí, la informalidad, favorece la práctica de actividades ilegales y por ello genera inseguridad.

Para Glenny, la propagación del crimen organizado transnacional surge de la caída de los regímenes socialistas y de la desregulación de los mercados financieros internacionales. Según sus estudios, las actividades ilegales podrían representar hasta un 20% del PIB mundial. Si bien esta cifra puede parecer elevada, es complicado refutarla pues la mayor parte de estos fenómenos no han sido cuantificados de manera rígida.

Para Altvater y Mankopf¹¹⁶, el concepto de informalidad se extiende hasta el ámbito de la política al considerar a los movimientos sociales que se gestan fuera de los cauces formales y recurren a formas violentas de expresión e incluso, de negociación, lo que conlleva que se debiliten los sistemas democráticos, se erosionen las instituciones y se desgaste el estado de derecho.

Así, es posible observar que los efectos de cualquier tipo de crisis a nivel internacional, son distintos en cada país, en razón de la fortaleza de sus instituciones, la asertividad de sus políticas públicas, su experiencia en el combate de actividades ilegales y la voluntad de sus élites para combatir estos fenómenos.

¹¹⁴ *La globalización del delito. Una evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada transnacional*, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (ONUDD, Viena, 2010).

¹¹⁵ Periodista y ex corresponsal de la BBC.

¹¹⁶ Elmar Altvater y Birgit Mankopf, *La globalización de la inseguridad. Trabajo en negro, dinero sucio y política informal*, (España, Grupo Planeta, 2008).

Para Ulrich Beck, riesgo significa anticipación a la catástrofe, es decir, “...un modo sistemático de atender el peligro y las inseguridades inducidas e introducidas por la misma modernización”¹¹⁷. Así, el riesgo tiene la connotación positiva de tomar una iniciativa inteligente en el presente con miras a un futuro problemático.

Para Ulrich, el concepto de riesgo tiene la aspiración de control del futuro,¹¹⁸ retomando el planteamiento que hacía Anthony Giddens al señalar que “...la idea de sociedad del riesgo puede sugerir un mundo que es más peligroso, pero esto no necesariamente es así, sino que es una sociedad crecientemente preocupada con la idea de futuro (y también con la seguridad física), la cual genera la noción de riesgo”¹¹⁹, por lo que la sociedad global está permanentemente preocupada y ocupada con los pasos siguientes y por ende, las consecuencias o efectos posteriores, por ello, lo que concierne a todo el planeta es que al hablar de riesgos globales, el ámbito de diagnóstico es el planeta mismo, y los posibles afectados son todos sus habitantes, independientemente de su nivel de desarrollo.

En ese sentido, Beck señala que “...los riesgos globales son *per se* distribuidos desigualmente...se despliegan en sentidos diferentes en cada formación concreta, mediado por los diferentes bagajes históricos, y diferentes patrones políticos y culturales”¹²⁰. Los riesgos catastróficos son más severos en las comunidades más pobres debido a la vulnerabilidad social, como ha ocurrido recientemente con fenómenos tales como tsunamis, huracanes y terremotos.

Y es en la lógica del incremento de la incertidumbre que aparecen esas amenazas emergentes ocasionada por los hackers cibernéticos, enfermedades virales naturales y sus mutaciones, enfermedades creadas por el hombre, el terrorismo radical, por mencionar algunas, pero que las naciones buscan

¹¹⁷ Ulrich Beck, “The terrorist threat. World risk society revisited”, *Theory, Culture & Society*, vol. 19, no. 4, (Estados Unidos, SAGE Journals, 2002): 21.

¹¹⁸ Beck Ulrich, *Theory, Culture & Society*. 40.

¹¹⁹ Anthony Giddens, “Risk and responsibility”, en *The modern law review*, vol. 62, no. 1, (Estados Unidos, Wiley, 1999): p. 3.

¹²⁰ Beck Ulrich, *Theory, Culture & Society*. 42.

incrementar sus niveles de alerta temprana y estar preparados para lo que sigue. Episodios como el ocurrido en Niza, Italia¹²¹, muestran una nueva configuración de las amenazas a las que se enfrenta un país, que si bien no parecería impactar directamente a México, el conjunto de situaciones suscitadas recientemente hacen que la seguridad de las naciones se reconfigure y más bien México tendría que empezar a actuar bajo ese nuevo enfoque.

Las previsiones hechas en el Informe de Riesgos Globales 2016 del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) hablan (al igual que la OCDE) de la necesidad de que los países construyan resiliencia¹²², de tal forma que puedan enfrentar con el menor costo las crisis por venir. Tanto el WEF como la OCDE señalan que las naciones deben generar las acciones necesarias para atenuar los efectos del cambio climático, y por ende, la escasez alimentaria, temas en los que se centran principalmente los informes recientes.

De igual forma, si bien la migración siempre había estado considerada como un tema de Seguridad Nacional, el tipo de migración que se vive hoy en día de países árabes hacia Europa y otras partes del mundo, a partir de la aparición, y por ende, intervención del Estado Islámico; así como la migración que se ha suscitado en Centroamérica generada por la inseguridad en la que viven países como Honduras o El Salvador, le dan un giro distinto a la problemática y hacen que el tema de desigualdad social se incluya como parte de los posibles detonantes.

¹²¹ Más de 80 personas asesinadas en la celebración del Día de la Bastilla (14/jul/16), por un terrorista inspirado en el Estado Islámico.

¹²² Según la FAO, existen diversas definiciones del término resiliencia, pero todos tienen en común "...los aspectos relativos a la capacidad de recuperarse después de una crisis y la capacidad de adaptarse al cambio...". Los países u organismos que han adoptado este concepto pretenden hacer frente a los impactos y vulnerabilidades que generan las crisis recurrentes. En ese sentido, FAO señala que "...las comunidades resilientes suelen caracterizarse por disponer de suficientes bienes materiales y sociales así como de conocimientos técnicos que les permiten introducir innovaciones y responder con flexibilidad a las crisis". Ver: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/ME523S_CFS_39_HLEF_Brief3_01.pdf.

Para efectos de esta investigación, se hizo un análisis muy general de riesgos a la Seguridad Nacional considerados por ocho países: Australia¹²³, Chile¹²⁴, España¹²⁵, Estados Unidos de América¹²⁶, Francia¹²⁷, México¹²⁸, Reino Unido¹²⁹ y Rusia¹³⁰; así como tres organizaciones internacionales: la Unión Europea (UE)¹³¹, la Organización de Estados Americanos (OEA)¹³² y el Foro Económico Mundial (WEF)¹³³.

Como resultado del análisis es posible observar que el número de riesgos incluidos en las agendas, estrategias o programas para la seguridad nacional (dependiendo del tipo de documento público de cada país) oscila entre cinco y 12; y que los únicos a los que hacen referencia todos son los vinculados a cambio climático o desastres naturales, y pandemias o enfermedades emergentes.

Si se englobaran los rubros que abarcan las agendas, se podría observar que se hace una distinción por aspectos:

1. **Sociales:** la reducción de la pobreza, marginación y desigualdad; derechos humanos; empleo, capital humano y desempleo estructural; desarrollo integral y humano.
2. **Técnicos y científicos:** desarrollo y especialización técnica y científica; accidentes industriales; seguridad espacial (telecomunicaciones); direccionar ciencia, tecnología e innovación.

¹²³ Retomados del artículo "Assessing National Security Risk in a Complex International Context", que puede consultarse en <http://www.mcsstw.org/web/content.php?PID=5&Nid=961>; y de la publicación del gobierno australiano "Guide to Australia's national security capability" que puede consultarse en <https://www.nationalsecurity.gov.au/Media-and-publications/Publications/Pages/default.aspx>.

¹²⁴ Consultado en Las Estrategias de Seguridad Nacional de Chile y España. Un análisis comparativo. Editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee.es) y el Ministerio de Defensa Nacional, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE); sep/2013. Se puede consultar en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET04-2013_EstrategiasSeguridadNacional_ChileyEspana.pdf; y de la Estrategia de Seguridad y Defensa del Gobierno de Chile, 2012.

¹²⁵ Estrategia de Seguridad Nacional de España. Un proyecto compartido. Gobierno de España, 2013.

¹²⁶ National Security Strategy Archive. <http://nssarchive.us/>. Visitada el 12/mzo/16.

¹²⁷ Retomados del Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de Francia (abril de 2013). Se puede consultar en <http://www.ambafrance-mx.org/Libro-Blanco-defensa-y-seguridad>.

¹²⁸ Consultados en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

¹²⁹ En National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom. HM Government. Se puede consultar en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

¹³⁰ Datos de la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (dic/2015) que puede consultarse en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO25-2016_ESN_Rusia_MLI.pdf

¹³¹ En The European Agenda on Security, 2015.

¹³² Retomado del Informe sobre Seguridad Ciudadana de las Américas (2012) y de los informes emitidos por la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA (2015). Revisados en <http://www.oas.org/es/ssm/default.asp> en feb/2016.

¹³³ The Global Risks, Report 2016, 11th Edition, World Economic Forum.

3. **Soberanía y de Gobernabilidad:** soberanía de recursos estratégicos; soberanía y seguridad alimentaria; soberanía y seguridad sanitaria; consenso político; planeación y consultas (poder blando).
4. **Geopolíticos y Diplomáticos:** Evolución política de potencias mundiales (EUA); disuasión estratégica de conflictos; relación con países colindantes; agresiones desde el espacio extra-atmosférico; amenazas de servicios de inteligencia y organizaciones extranjeras.

TABLA II: TEMAS INCLUIDOS EN AGENDAS O DOCUMENTOS DONDE SE ABORDAN RIESGOS GLOBALES.

RIESGO / AMENAZA	NO. PAÍSES U ORGANISMOS / PAÍSES	
Desastres Naturales, epidemias o pandemias, y cambio climático	11	Australia, Chile, España, Estados Unidos de América, Francia, México, Reino Unido y Rusia; UE, OEA y WEF.
Delincuencia Organizada	10	Australia, Chile, España, Estados Unidos, Francia, México, Reino Unido y Rusia; UE y OEA.
Terrorismo	10	Australia, Chile, España, Estados Unidos, Francia, México, Reino Unido y Rusia; UE y OEA.
Ciberdelincuencia o Ciberseguridad	8	Australia, Chile, España, Estados Unidos, Francia, México y Reino Unido; y UE.
Conflictos fronterizos y de Seguridad Exterior	7	Australia, Chile, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia; y WEF.
Inestabilidad Económica y Financiera	6	España, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia; WEF y OEA.
Tráficos Ilícitos	6	España, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia; UE y OEA.
Armas de Destrucción Masiva	6	Australia, Chile, España, Estados Unidos, Rusia, y OEA.
Corrupción	5	Australia, España, Estados Unidos, Reino Unido y WEF.
Gobernabilidad e Instituciones	4	España, Francia, WEF y OEA.
Migración	4	España, Estados Unidos, México y UE .
Vulnerabilidad de infraestructura crítica y servicios esenciales	3	España, Estados Unidos y Rusia.
Vulnerabilidad energética	3	Rusia, UE y OEA.
Anarquismo	1	Rusia.

Elaboración propia con base en Agendas o Documentos de Seguridad Nacional públicos, páginas oficiales o artículos periodísticos.

TABLA III: EJEMPLOS DE ALGUNOS DOCUMENTOS CON RIESGOS DESAGREGADOS

PAÍS	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO
DOCUMENTO RECTOR	Estrategia de Seguridad Nacional, 2015.	Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa Estratégica, 2015.
RIESGOS REFERIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Catastrófico ataque contra el territorio de EE.UU. o de la infraestructura crítica 2. Amenazas o ataques contra ciudadanos estadounidenses en el extranjero y aliados 3. Crisis económica mundial o desaceleración económica generalizada 4. Proliferación y / o uso de armas de destrucción masiva 5. Graves brotes de enfermedades infecciosas a nivel mundial 6. Cambio climático 7. Trastornos en los mercados de la energía <ol style="list-style-type: none"> 1. Consecuencias de seguridad significativas asociadas con estados débiles (incluyendo atrocidades en masa, propagación regional, y crimen organizado transnacional). 	<p>Nivel 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Terrorismo 2. Conflictos militares internacionales 3. Cyber ataques 4. Salud pública 5. Grandes eventos naturales peligrosos 6. Inestabilidad en territorios de ultramar. <p>Nivel 2:</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Ataques y presión sobre los aliados 8. Decadencia e incapacidad de instituciones clave 9. Ataques CBRN (Armas, químicas, biológicas; radioactivas o nucleares) 10. Incremento en la proliferación de armas 11. Crimen organizado 12. Crisis financiera 13. Acciones Exteriores hostiles. <p>Nivel 3:</p> <ol style="list-style-type: none"> 14. Ataques militares a Reino Unido 15. Suministro de combustible 16. Liberación de productos radioactivos o químicos 17. Inseguridad de recursos 18. Desorden público 19. Peligros naturales y climáticos 20. Eventos medioambientales.
PAÍS	MÉXICO	ESPAÑA
DOCUMENTO RECTOR	Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.	Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Gobierno de España.
RIESGOS REFERIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desastres Naturales y Pandemias 2. Delincuencia Organizada Transnacional 3. Ciberseguridad 4. Fronteras, mares y flujos migratorios irregulares 5. Terrorismo y Armas de Destrucción Masiva 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conflicto armado. 2. Terrorismo. 3. Ciber-amenaza. 4. Crimen organizado. 5. Inestabilidad económica y financiera. 6. Vulnerabilidad energética. 7. Proliferación de armas de destrucción masiva. 8. Flujos migratorios irregulares. 9. Espionaje. 10. Emergencias y catástrofes. 11. Vulnerabilidad del espacio marítimo. 12. Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

Elaboración propia, con información retomada de los documentos o programas oficiales sobre seguridad nacional, enunciados en las notas al pie de la página 76.

TABLA IV: RIESGOS CONSIDERADOS DE MAYOR ATENCIÓN POR EL WEF

PARA 2016-2017	PARA 2016-2026
<ol style="list-style-type: none"> 1. Migraciones involuntarias de gran escala. 2. Colapso de naciones o crisis. 3. Conflicto entre naciones. 4. Desempleo o subempleo. 5. Fallo de gobernabilidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crisis de Agua. 2. Fallas en la mitigación y adaptación al cambio climático. 3. Eventos climáticos extremos. 4. Crisis Alimentarias. 5. Inestabilidad social profunda.

Retomado del Reporte 2016 de Riesgos Globales del WEF.

Hasta aquí se puede observar qué definen cómo riesgo o amenaza las agendas en algunos lugares del mundo. Es importante señalar que no siempre es precisa la distinción que hacen entre esos conceptos, pues la línea divisoria es muy delgada y por tanto, se tiende a incluirlos sin diferenciar en los listados que regularmente presentan los países u organismos.

Sólo España especifica con claridad el concepto de factores potenciadores de riesgo. Si bien, varios países los enuncian en sus descriptores, en ninguno de los casos analizados se le da un apartado especial, como sí lo hace España.

Un dato interesante sobre los precedentes de las consideraciones de factores potenciadores, se observa en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 2003, cuando se reconoce que si bien la pobreza no hacía que las personas pobres se convirtieran en terroristas o asesinos, la combinación de pobreza, instituciones débiles y corrupción podría propiciar que los Estados se volvieran vulnerables a las redes del terrorismo y el narcotráfico.

En ese sentido, la ex asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice junto con un panel de expertos, publicaron en 2012 el informe titulado “La Reforma Educativa de Estados Unidos y la Seguridad Nacional”¹³⁴ en el cual se hace referencia a que en la actualidad, la Seguridad Nacional se vincula más fuertemente con el capital humano de una nación, el cual a su vez está directamente relacionado con la fortaleza o debilidad de sus escuelas públicas.

De igual forma, el texto señala que los alumnos no son preparados para enfrentarse a las demandas de un mundo globalizado, lo que no se puede hacer meramente con la fuerza militar, si no a través del conocimiento que adquieran las futuras generaciones.

Rice y Klein señalan que los estudiantes norteamericanos se están quedando atrás académicamente y que su Sistema Educativo no tiene las fortalezas

¹³⁴ Condoleezza Rice y Joel I. Klein, *US Education Reform and National Security*, (Estados Unidos, Independence Task Force Report no. 68, Council on Foreign Relations, 2012).

necesarias para enseñar pensando en el futuro mundial. El informe tajantemente señala que el fracaso de esa nación para educar está afectando su seguridad nacional, pues el alumnado carece de las competencias básicas para hacer frente a los retos del presente (industria aeroespacial y de defensa, pensamiento estratégico, idiomas, entre otros) y de no modificarse la tendencia y el sistema en sí, no tendrán posibilidades en el futuro.

Se puede estar de acuerdo o no con la reflexión que hace el *Think Thank* comandado por Rice, pero para efectos de este trabajo, colocar el tema de la mala calidad de la educación como un factor potenciador de riesgos en México, es un asunto que debería revisarse, y desde el punto de vista del investigador, formar parte de las políticas públicas en materia de Seguridad Nacional.

La Reforma Educativa mexicana se empieza a dar atención al asunto, y más que a la calidad, está dirigido a la organización de quienes enseñan. Es decir, la salida de la mafia de los sindicatos magisteriales en la toma de decisiones en materia de educación pública en México en definitiva era una asignatura pendiente que seguramente mejorará de alguna forma la manera en la que se imparte la educación. El cambio en el Modelo Educativo mexicano también traerá beneficios, pero ¿se hace pensando en el tipo de educación que exige el mundo globalizado? Sería algo interesante a evaluar y analizar.

2.4 EL CONTEXTO GLOBAL DE LOS FACTORES POTENCIADORES DE RIESGO

En la actualidad, el mundo está inmerso en transiciones: de la Guerra Fría a la posguerra fría; de los Estados-Nación soberanos a formas de integración regionales, y de un mundo dividido por el choque ideológico a un mundo global.

Aunque en el pasado habían tenido lugar periodos desgastantes de confrontación entre grandes imperios, según expertos en Seguridad Nacional, Economía y Sociología, nunca se había generado una polarización más radical

a escala mundial. Hay coincidencia en afirmar que en esta época han resurgido o aparecido nuevos riesgos y amenazas a la seguridad internacional, asociadas a ingredientes que no contemplados o dimensionados en el pasado.

Los Estados enfrentan presiones contrapuestas. Por una parte se despliegan tendencias globalizadoras en la economía, la informática y la comunicación. Por otra, emergen fuerzas desintegradoras y enfrentamientos entre grupos radicales alrededor de antiguos conceptos como “religión, raza o región”.

Se combinan factores que antes no se mencionaban en las políticas de seguridad: resentimientos históricos, marginación y pobreza, agravamiento de la situación del Medio Oriente, crisis económicas, sobrepoblación, garantizar la seguridad alimentaria, globalización de las comunicaciones, surgimiento de las redes sociales como un nuevo elemento de organización social, derechos humanos, problemas del desarrollo, y en general, temas medioambientales como agotamiento de recursos naturales básicos, escases de recursos energéticos, mayor devastación por fenómenos naturales, uso irresponsable de los recursos naturales y calentamiento global.¹³⁵

Si bien muchos de los mencionados en el párrafo anterior no son riesgos a la Seguridad Nacional, si forman parte de lo que ahora España llama “Factores Potenciadores”, y es importante darles contexto. Para ello, se puede observar la evolución que hace la Red de Riesgos Globales, en el marco del Foro Económico Mundial, en los que se ha intentado establecer los acontecimientos y tendencias, sin predecir cuándo o cómo se podrían manifestar los riesgos específicos, pero que atendiendo a un entorno globalizado, pueden tener fuertes implicaciones sistémicas y ningún país, industria u organización los puede solucionar de manera aislada.¹³⁶

¹³⁵ Adam Svendsen, *Understanding the globalization of Intelligence*, (Basingstoke, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2012), 54. Traducción propia.

¹³⁶ La red de Riesgos Globales se fundó en 2004 con la finalidad de atender la inquietud de los Miembros del Foro, con la intención de conocer la manera en que se interrelacionan los riesgos y sus implicaciones durante una década. Véase, versión interactiva del Mapa de Interconexión de Riesgos en: www.weforum.org/globalrisks. y en Riesgos Globales. Foro Económico Mundial. Ginebra, Suiza, 2010.

En la siguiente tabla aparecen los principales riesgos por probabilidad e impacto que ha considerado el WEF en los últimos cinco años:

TABLA V: RIESGOS CONSIDERADOS EN EL WEF 2012-2016

2016	2015	2014	2013	2012
Fallas en la mitigación y adaptación al cambio climático	Falta de adaptación al cambio climático	Cambio climático (riesgo medioambiental)	Falta de adaptación al cambio climático	Falta de adaptación al cambio climático
Crisis de agua	Crisis del agua	Crisis del agua (riesgo medioambiental)	Crisis de abastecimiento de agua	Crisis en el suministro de agua
Crisis financiera	Crisis fiscales	Crisis fiscales (riesgo económico)	Desequilibrios fiscales crónicos	Desequilibrios fiscales crónicos
			Fallo sistémico importante del sistema financiero	
Eventos climáticos extremos	Fenómenos meteorológicos extremos	Episodios meteorológicos extremos (riesgo medioambiental)		
Desempleo o subempleo	Desempleo o subempleo	Desempleo y subempleo (riesgo económico)		
Robo de datos o fraudes	Fraude o robo de datos			Incidentes masivos de fraude o robo de datos
Armas de Destrucción masiva	Armas de Destrucción masiva		Proliferación de armas de destrucción masiva	
Choques en el precio de energéticos	Crisis de los precios de la energía			Volatilidad extrema en los precios de la energía y la agricultura
	Ataques cibernéticos	Ataques cibernéticos (riesgo tecnológico)		Ciberataques
	Colapso de las infraestructuras de información críticas	Interrupción crítica de la infraestructura de la información (riesgo tecnológico)		Fallo de los sistemas críticos
		Disparidad de ingresos (riesgo social)	Graves diferencias de renta	Disparidad severa de ingresos
Conflicto entre naciones	Conflictos entre estados			
Desastres naturales	Catástrofes naturales			
Fallo de gobernabilidad	Deficiencias de la gobernanza nacional			
Pérdida de biodiversidad o colapso de ecosistemas	Pérdida de biodiversidad y colapso del ecosistema			
Epidemias globales	Propagación de enfermedades infecciosas			
			Aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero	Emisiones de gas de efecto invernadero
			Mala gestión del envejecimiento de la población	Crecimiento demográfico insostenible
Migraciones involuntarias a gran escala				
Comercio ilícito				
Burbujas financieras				
Inestabilidad social profunda				
	Colapso o crisis del Estado			
				Crisis recurrente de liquidez
				Mala gestión del uso de la tierra y vías navegables
				Crisis de escasez de alimentos

Elaboración propia con datos obtenidos del WEF, se pueden consultar en <https://www.weforum.org/>

Lo que se puede observar en la tabla es que existen tres riesgos constantes en los últimos cinco años: Cambio climático, Crisis de agua y Crisis financiera; y

dos en los últimos tres: Eventos climáticos extremos, y Desempleo o subempleo.

En los listados que aparecen en el WEF se ubican riesgos de todo tipo, es decir, se observa sin duda alguna una visión multidimensional, y aunque el enfoque no es necesariamente de Seguridad Nacional, en la nueva concepción los países retoman las preocupaciones homogéneas para poder diseñar sus políticas públicas.

También es posible observar el riesgo de “Disparidad de ingresos” que fue sistemático hasta 2014 y de repente se ve rebasado por Desempleo y Subempleo; o bien, transformado en “Inestabilidad social profunda”.

Así, según el WEF, la característica de los nuevos conflictos mundiales será de naturaleza y origen económico; y los principales elementos en disputa vendrían a ser la tecnología de punta, así como el capital trasnacional y corporativo.

Si bien de lo anterior los analistas sobre el futuro de la seguridad mundial no están tan convencidos, la realidad es que frente a temas hoy primordiales como el hambre, la amenaza a los derechos humanos, la migración, el racismo, las luchas interétnicas, el deterioro ambiental, el narcotráfico, el terrorismo, y el factor religioso, entre otros, parece que la tendencia se inclina hacia allá.

El nuevo papel asignado al tercer mundo se sustenta en el señalamiento de que es en él donde se localizan las fuentes de pobreza manifiestas, y la falta de democracia, son estas “nuevas” amenazas las que todos los días son planteadas ante millones de espectadores en el mundo gracias a los adelantos tecnológicos en medios de comunicación global.¹³⁷

En el primer documento donde se inicia la referencia a potenciadores de riesgo es la Estrategia Española de Seguridad, que cita “...En nuestras sociedades se dan hoy fenómenos globales que propician la propagación o transformación de

¹³⁷ Svendsen Adam, *Understanding the globalization of Intelligence*, 34.

las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad...”¹³⁸. Y en el documento se plasma su carácter de fenómeno global, y vinculado con temas que trascienden las fronteras españolas.

Adicional a lo mencionado en el Capítulo I sobre los factores potenciadores señalados en la Estrategia Española de Seguridad Nacional, para Luis de la Corte, los potenciadores de riesgo son “...cualquier condición o tendencia social del índole transnacional o global cuya presencia o intervención aumente el riesgo de materialización de posibles amenazas a la seguridad, incrementando su alcance o acelere y agrave su impacto” ¹³⁹, y propone una clasificación taxonómica para ellos, en cinco dimensiones:

TABLA VI: DIMENSIONES PROPUESTAS POR LUIS DE LA CORTE PARA LOS POTENCIADORES DE RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL

Política Institucional	Económica	Geográfica y ambiental	Sociocultural	Tecnológica
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Multipolaridad y orden/ desorden internacional ▶ Limitaciones y competencias al poder estatal ▶ Fragilidad estatal y agujeros de soberanía ▶ Corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interdependencia económica ▶ Pobreza y exclusión ▶ Desigualdad ▶ Desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Distribución de recursos naturales ▶ El factor frontera ▶ Degradación ambiental y cambio climático ▶ Otros riesgos medio-ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cambios y desequilibrios demográficos ▶ Tensiones étnicas y religiosas ▶ Ideologías extremistas y anti-democráticas ▶ Entornos anómicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tecnologías para la seguridad y la defensa ▶ Tecnologías de la información ▶ Robótica y vehículos no tripulados autónomos ▶ Nano-tecnologías

Retomado textual del libro de Luis de la Corte¹⁴⁰

De esta clasificación, para efectos de este documento, interesa principalmente la segunda columna (Económica), por lo que se retoma de manera sintética la definición de los rubros ahí contenidos, todos ellos pueden tener relaciones causales inversas, es decir ser causa o consecuencia de determinados riesgos o amenazas a la Seguridad Nacional:

¹³⁸ Estrategia Española de Seguridad 2011, Gobierno de España, p. 27.

¹³⁹ Luis de la Corte Ibañez y José María Blanco Navarro, *Seguridad Nacional, amenazas y respuestas*, (España, LID editorial, 2014).

- Interdependencia económica: interconexión progresiva de las economías del mundo, debido al proceso de globalización. Afecta todas las dimensiones de la actividad humana y ha generado la aparición de relaciones económicas regionales y globales que pueden operar al margen del control de los Estados. Sus consecuencias son: reducción de la autonomía de las políticas económicas nacionales, y alteración de la eficacia de esas políticas, al incorporarse un número mayor de variables de control con pocas probabilidades de anticipación o valoración de impactos. Puede provocar inestabilidad a nivel regional o global (por ejemplo, las consecuencias de las recientes crisis económicas, el golpe al peso por la inestabilidad de los mercados financieros en Estados Unidos, el costo de los energéticos, entre otros).
- Pobreza y exclusión: su impacto causal se puede observar sobre elementos como la desigualdad, el desempleo, la fragilidad estatal, las tensiones demográficas, la aparición de conflictos armados internos, flujos migratorios irregulares, violencia social, tráfico y trata de personas, marginación, exclusión, frustración, resentimiento, entre otros.
- Desigualdad: el Foro Económico Mundial ha puesto el tema como uno de los grandes retos que enfrentará el mundo en los próximos 10 años, particularmente en Europa y Estados Unidos. Es un problema que se vincula con la corrupción, la mala distribución de la riqueza, la especulación en los mercados, la economía capitalista que fomenta el aumento de ingresos del capital sobre los ingresos del trabajo ¹⁴¹. Este factor puede generar conflictividad social, inestabilidad política o insurgencias. De la Corte también refiere que la desigualdad de rentas entre países puede inducir a migraciones irregulares, al igual que la pobreza.
- Desempleo: también es uno de los temas de mayor atención para el WEF, pues representa un gran desafío, particularmente para los jóvenes de los

¹⁴¹ Thomas Piketty, El capital en el Siglo XXI, (México, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 2014).

países de América Latina. Para hacerle frente, son fundamentales políticas innovadoras y acciones colaborativas, pues sus causas están asociadas con otros potenciadores, por ejemplo, que muchas empresas tienen dificultad en encontrar personal con las competencias requeridas para cubrir sus vacantes, para lo que será imprescindible trabajar en programas educativos específicos que hagan coincidir los talentos con las demandas del mercado.

Retomando a Condolezza Rice, la educación que se imparte en el presente no está preparando al trabajador del futuro.

La previsión es que a nivel global, el desempleo se incremente en 2018, pues la tecnología también juega en contra el empleo; y la transformación y el desplazamiento laboral suceden de manera más veloz a la esperada, mientras que la “reconversión de habilidades” o el cambio en el modelo educativo de cara al mundo del trabajo, no ocurre de la misma forma.

2.5 LA SEGURIDAD NACIONAL EN ESTADOS UNIDOS

Como parte del contexto analizado en esta investigación, se decidió incluir algunos datos relevantes sobre la forma en la que se atiende la Seguridad Nacional en Estados Unidos, país de suma importancia para México.

Las reformas al Sistema de Seguridad Nacional de Estados Unidos después del 11 de septiembre del 2001, son las más importantes desde el fin de la II Guerra Mundial al redefinir la prioridad del gobierno federal hacia el interior. Los atentados a las torres gemelas en 2001 contribuyeron a reorganizar la agenda de seguridad nacional de ese país, la cual en ese momento estaba centrada en un discurso político vinculado con el tráfico de drogas en la frontera con México, para dar prioridad absoluta al tema del terrorismo.

A partir de ello, Estados Unidos se reconstruyó en esa materia y empezó a desarrollar estrategias que le permitieran atender de mejor forma los riesgos

que enfrentaba, por lo que creó centros de pensamiento estratégico “Think Tanks”; sus universidades incluyeron especializaciones en temas como Inteligencia y Seguridad Nacional; a nivel gubernamental hizo un fuerte esfuerzo por adecuar y modernizar su marco jurídico e instituciones en la materia, de tal forma que se fueran adaptando a los nuevos retos, los cuales se analizan por el Consejo de Seguridad Nacional.

Como antecedente de la Seguridad Nacional en ese país, destaca que, tras el fin de la II Guerra Mundial fue creado el comité más influyente del mundo: el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca; el cual, junto con su Ley de Seguridad Nacional de 1947 tienen como finalidad asesorar al Presidente de Estados Unidos en la coordinación de políticas interiores, exteriores y militares¹⁴², y proyecta como premisas para ese país:

“Potenciar a su máxima capacidad las tareas presidenciales y brindar información ágil y oportuna para la toma de decisiones mediante la articulación efectiva de información de las estructuras militares, al crear el Establecimiento Militar Nacional, compuesto por los Departamentos de Defensa, Armada, Marina, Fuerza Aérea e Inteligencia; la Agencia Central de Inteligencia y de Seguridad; y el Consejo de Seguridad Nacional”¹⁴³.

El Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council* o NSC) es un área administrativa que depende directamente del Presidente de los Estados Unidos, y tiene el papel de analizar temas vinculados con la seguridad nacional y la política exterior. Es el responsable directo de la coordinación transversal de políticas y políticas públicas al interior del gabinete, así como de la definición de estrategias en la materia¹⁴⁴.

¹⁴² Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones y Jr. Charles W. Kegley, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, (Estados Unidos, Thomson, 7a. edición, 2008), 339 y 340.

¹⁴³ “The National Security Strategy of the United States of America”, ver <https://www.loc.gov/item/lcwa00087562/>. consultado el 12 de octubre de 2012.

¹⁴⁴ Información retomada de la página <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc>. Fecha de consulta 12 de octubre de 2016.

El NSC lo encabeza el Presidente de los Estados Unidos, y sus participantes fijos son el Vicepresidente, el Secretario de Estado (homólogo del Secretario de Relaciones Exteriores de México), el Secretario de Hacienda, el Secretario de Defensa y el Asesor del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional. El Jefe del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos es el asesor legal militar del Consejo, y el Director de Inteligencia Nacional es el asesor de inteligencia. Pueden asistir otros invitados, dependiendo de las temáticas o coyunturas que se aborden.

Y aunque el responsable de esta figura fue el entonces Presidente Harry Truman (1945-1953), en realidad no es quien le dio la importancia que actualmente tiene, según Wittkopf¹⁴⁵, sino que es hasta después de la Guerra de Corea que el NSC empieza a tener relevancia en la política de ese país, al generarse reuniones semanales de coordinación y formulación de políticas. Y es con el Presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) que se inicia con una fase en la que el NSC empieza a funcionar como un espacio de planeación estratégica y coordinación de acciones, políticas y políticas públicas.

Durante la relatoría que realiza Wittkopf¹⁴⁶, es posible observar cómo se dan los cambios sustantivos al interior del NSC, desde la forma en la que estaba conformado hasta los procesos de excesiva burocracia en los que se vio envuelto durante la década de los 60's (gestiones de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson). Sin embargo, Richard Nixon es quien le da estructura, coherencia y amplio alcance (1969-1974), y Jimmy Carter es quien durante su gestión (1977-1981), al interior del Consejo crea el Comité de Revisión de Política (proyectos de largo plazo, visión estratégica) y el Comité Especial de Coordinación (proyectos de corto plazo, coyuntura, operación, gestión de crisis).

Lo anterior permite al Sistema de Estados Unidos operar en dos vías: la que atiende la perspectiva y la que atiende la coyuntura. Este punto es de suma

¹⁴⁵ Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 339-366.

¹⁴⁶ Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 339-366.

importancia a nivel de política y política pública, porque a diferencia del Estado mexicano, el tema de Seguridad Nacional se atiende en dos vertientes por dos tipos de instancias. Mientras que en el caso mexicano, el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) parecería atender principalmente el ámbito estratégico.

Ahora bien, siguiendo con Wittkopf¹⁴⁷ el NSC empieza a funcionar de manera adecuada en la gestión de George H. Bush (1989-1993), época en la que se definen tres componentes de operación (*Principals Committee, Deputies Committee y Policy Coordinating Committees*), los cuales no se describirán porque el objetivo de este apartado es reflexionar sobre los objetivos de su operación conjunta: analizar, coordinar y monitorear el diseño y puesta en práctica de la política de Seguridad Nacional. En esa época, esa política empezó a dictarse desde la Oficina del Presidente en coordinación permanente con los secretarios de Estado involucrados en la materia.

Es la administración de Bush la que sienta las bases de la forma en la que el Consejo ha operado hasta la administración de Barack Obama. Y es William Clinton (1993-2001) quien incorpora el concepto de decisiones políticas fundamentales, e incluye al Secretario del Tesoro, al Embajador ante la ONU, al Asistente Presidencial para la Política Económica y al Director de la Oficina de Gestión y Presupuesto, en el *Principals Committee*; así como realiza otras modificaciones relevantes a los otros dos grupos de trabajo.

Lo anterior, con el objetivo de sumar los mayores y mejores elementos técnico-operativos para la toma de decisiones. Es Clinton quien promulga la *Presidential Decision Directive 2*, con el objetivo de considerar aquellos temas de Seguridad Nacional que requirieran de decisiones directas del Presidente¹⁴⁸.

Las administraciones de George W. Bush y Barack Obama han mantenido la estructura heredada por Clinton, y destaca que el Comité de Seguridad Nacional de Estados Unidos, opera de manera intergubernamental y transversal

¹⁴⁷ Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 339-366.

¹⁴⁸ P. Bolt, Coletta y C. Shackelford, "American Defense Policy", London: Johns Hopkins University Press, (2005).

las políticas públicas que deben seguirse para atender las problemáticas en materia de Seguridad Nacional. Las líneas se discuten, diseñan y evalúan desde esa instancia, de tal forma que existe un monitoreo permanente de sus impactos y la capacidad organizacional para recular cuando es necesario.

Las reuniones que realiza el Comité permiten determinar la agenda nacional con base en las prioridades del país y del Presidente, pero también con base en lo que ocurre en el mundo. Todas las decisiones que ahí se toman se traducen en directivas que el gabinete pone en marcha, y todas las instancias giran en torno a esa meta.

Para la política actual de Estados Unidos, la consigna es que en el NSC se atienden temas tanto de Seguridad Nacional como de Seguridad Interna, los comités sesionan para atender las crisis que se generan en ambos sentidos, desarrollar las políticas nacionales y vigilar su implementación en paralelo.

Es muy interesante observar cómo el papel del Asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos (que en México sería el equivalente al Secretario Técnico del CSN), va más allá de los temas internos del gabinete, es decir, esta figura trabaja de manera coordinada con los miembros del gabinete para acordar incluso con medios de comunicación e integrantes del Congreso. En este último caso busca construir la confianza necesaria para facilitar la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo de tal forma que se alcancen los objetivos de seguridad nacional que persigue el país¹⁴⁹.

Este Asesor goza de la confianza del Presidente y de diferentes grupos políticos y técnicos, y es capaz de gestionar interrelaciones complejas para promover la cooperación y no la competencia entre los diversos grupos de interés. Su visión es multidimensional, para poder identificar las amenazas estratégicas que

¹⁴⁹ P. Bolt, Coletta y C. Shackelford, "American Defense Policy", *London: Johns Hopkins University Press*, (2005): 28.

acechan al mundo y al país, con el fin de dotar al Presidente de los mejores elementos para la toma de decisiones¹⁵⁰.

Es así como el rol de la comunidad de inteligencia en Estados Unidos obedece a la labor de proporcionar a los tomadores de decisiones inteligencia estratégica que permita mejorar el diseño de la política pública, a partir de elementos que les ayuden a comprender los fenómenos que se enfrentan a nivel mundial y las repercusiones de cada una de las decisiones que se tomen¹⁵¹.

Por tanto, a diferencia de México, Estados Unidos plasma públicamente la labor de su Consejo de Seguridad Nacional (obvio no sus resolutivos operativos para casos especiales, sino sus grandes líneas de acción y las políticas públicas transversales con las que se atienden los temas), y señala quién es el responsable de la transversalidad y operabilidad de las políticas públicas correspondientes.

Además, existen documentos a través de los cuales se dan a conocer los avances o tropiezos, un poco similar a lo que hace la Unión Europea a través de sus informes de estrategia.

Sin embargo, en México no ha sido posible documentar la labor del Consejo de Seguridad Nacional, ni de la parte estratégica de su operación. Los únicos documentos que arrojan algo de información al respecto son, en prospectiva el Programa Sectorial para la Seguridad Nacional, y en retrospectiva, los Informes de Labores; ambos de manera muy general.

¹⁵⁰ P. Bolt, Coletta y C. Shackelford, "American Defense Policy", *London: Johns Hopkins University Press*, (2005): 29.

¹⁵¹ P. Bolt, Coletta y C. Shackelford, "American Defense Policy", *London: Johns Hopkins University Press*, (2005): 58.

CAPÍTULO 3. CASO DE ESTUDIO, MÉXICO

3.1 LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Lo primero que se debe tener claro es la diferencia entre los conceptos de Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, emitida en el DOF¹⁵², establece que los fines de la Seguridad Pública son “...salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo”.

Es decir, la Seguridad Pública constituye una función del Estado que provee a todas las esferas de gobierno (Federación, estados y municipios); de una facultad constitucional concurrente, esto es, que se ejerce en cada una, en diversos grados y medidas, según la distribución de competencias que determina el Congreso de la Unión.¹⁵³

- Por Seguridad Nacional, según el Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional¹⁵⁴, 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;

¹⁵² Artículo 2, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el DOF el 2 de enero 2009.

¹⁵³ El Artículo 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga facultades al Congreso de la Unión, para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal.

¹⁵⁴ Ley de Seguridad Nacional, puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf> (fecha: 01/jul/16).

- 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 con respecto a 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”.

Por tanto, la primera diferencia es que la Seguridad Nacional se caracteriza por ser una facultad constitucional de competencia exclusivamente federal, a diferencia de la Pública que se escala a los distintos ámbitos de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no se refiere expresamente a la “Seguridad Nacional”, aunque recoge en diversos artículos aquellos intereses vitales que tutela el sistema de Seguridad Nacional. El artículo que con mayor claridad y precisión establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República en la materia es el 89, fracción VI, que a la letra dice:

“...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...”¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Artículo 89, fracción VI, CPEUM, *Ibidem*, p. 86.

Es así como el único facultado para “preservar la Seguridad Nacional” es el Presidente de la República; es decir, el Poder Ejecutivo Federal, con exclusión de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Lo anterior, sin embargo, no impide que, tal y como lo reconoce la Ley de Seguridad Nacional en su primer artículo, las autoridades locales colaboren con la Federación en esa tarea.

Desde el punto de vista formal, el concepto de Seguridad Nacional en México está presente en algunas otras leyes y ordenamientos oficiales, principalmente en los Planes Nacionales de Desarrollo, Programas Sectoriales y obviamente, la Ley de Seguridad Nacional.

El pacto social expresado en la Constitución Política de 1917, conlleva implícitamente una concepción de la Seguridad Nacional basada en el cumplimiento de las metas constitucionales, la integridad territorial, la soberanía nacional, la autodeterminación política, la economía y la seguridad de la sociedad.

México estructura su seguridad en la práctica del derecho y la cooperación internacional; sustenta la tesis de que su seguridad aumenta con respecto a la seguridad de otras naciones. Convergen en este concepto las acciones a favor del respeto a la autodeterminación; la no intervención en los asuntos internos de los estados; la solución pacífica de las controversias; la igualdad jurídica de los estados; la proscripción a la amenaza al uso de la fuerza; la lucha por la paz y la seguridad internacional; y la cooperación internacional para el desarrollo.¹⁵⁶

Ahora bien, considerando que „...el primer paso de la ciencia es saber distinguir una cosa de la otra...”¹⁵⁷, para identificar de mejor forma las diferencias entre ambas ramas se propone el siguiente cuadro comparativo:

¹⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Artículo 89, fracción X.

¹⁵⁷ Richards J. Heuer Jr. y Randolph H. Pherson. *Técnicas Analíticas Estructuradas para el análisis de inteligencia*, (España, Plaza y Valdés Editores, 2015), 47.

TABLA VII: DIFERENCIAS CONCEPTUALES

	SEGURIDAD PÚBLICA	SEGURIDAD NACIONAL
¿DE QUÉ SE ENCARGA?	Defender la integridad física y la propiedad privada de los ciudadanos.	Defender a la Población, el Territorio y la Soberanía nacionales.
¿PARA QUÉ LO HACE?	Preservar la unidad del tejido social.	Preservar la permanencia del Estado y la gobernabilidad democrática.
¿CUÁL ES SU OBJETIVO?	Promover mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia. Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.	Promover un desarrollo equitativo. Fortalecer instituciones sociopolíticas que hacen posible la paz social.
¿CUÁL ES SU JURISDICCIÓN?	Municipal, Estatal y Federal.	Federal.
¿QUÉ INSTANCIAS ESTÁN INVOLUCRADAS?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo Nacional de Seguridad Pública. ▪ Conferencias o Instancias Nacionales y Regionales de Seguridad Pública. ▪ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo de Seguridad Nacional. ▪ Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional. ▪ Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
¿QUÉ INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN UTILIZA?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infracciones y sanciones administrativas. ▪ Prevención, investigación y persecución de delitos. ▪ Reinserción social de quien delinque. ▪ Inteligencia táctica, operativa y preventiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inteligencia táctica. ▪ Inteligencia estratégica. ▪ Políticas Públicas. ▪ Sistema de Seguridad Nacional. ▪ Sistema Nacional de Inteligencia. ▪ Agenda de riesgos.
¿CÓMO SE OPERA?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delitos. ▪ Infracciones administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amenazas. ▪ Riesgos. ▪ Vulnerabilidades.

Elaboración propia con base en las leyes de Seguridad Nacional y General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en sus respectivos programas sectoriales.

Por tanto, la Seguridad Nacional abarca más elementos que la Seguridad Pública, se opera o debe operar principalmente a nivel estratégico y se conecta directamente con las políticas públicas.

3.1.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Para México, la Seguridad Nacional integra una visión amplia y consistente que incorpora el desarrollo económico y la concordia social; se funda en una vida política incluyente basada en la democracia y la estabilidad, una convivencia social pacífica y un sistema productivo que promueva el desarrollo sostenido.¹⁵⁸ El Estado intenta reducir lo más posible los riesgos mediante medidas y acciones preventivas, disuasivas y reactivas.

Por tanto, es importante precisar conceptos con respecto al “Estado-Nación”. El Estado se entiende como “...la personificación jurídico-política de la nación...” y la nación como “...una unidad étnico-social...diversa y distinta de aquella en la que se concreta el estado, diferente al estado que se refiere a una unidad jurídica que ejercita su potestad sobre individuos pertenecientes de la misma o diferentes naciones”.¹⁵⁹ Los conceptos involucrados en la definición de Seguridad Nacional para México son:

Concepto	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Otras definiciones (Jurisprudencia, Tesis, Aportaciones de Ministros, diccionarios jurídicos)
Democracia	“Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” ¹⁶⁰ .	“Sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada en la organización del poder público y en su ejercicio...se funda en la consideración elemental del sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos se debe tratar y resolverse con el concurso de todos. La democracia es un régimen de partidos.” ¹⁶¹

¹⁵⁸ Hernández Bastar, *El Contexto Actual de la Seguridad Nacional en México*, 22.

¹⁵⁹ Raúl Ramírez Medrano, “El Sistema de Seguridad Nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana”, *Los Servicios de Inteligencia en el nuevo siglo*, (México, Revista de Administración Pública No 101, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000): 177.

¹⁶⁰ CPEUM, Artículo 3 Fracción II, inciso a).

¹⁶¹ Rafael de Pina, *Diccionario de Derecho*, (México, 1997), 222.

<p>Soberanía</p>	<p>“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”¹⁶²</p> <p>“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”¹⁶³</p>	<p>“...sirve para determinar...las libertades, prerrogativas y competencias de los Estados, pero también sus responsabilidades...La igualdad soberana de los Estados es un principio fundamental de derecho internacional,... conforme al principio..., los Estados: a) Son iguales jurídicamente; b) Gozan de los derechos inherentes a la plena soberanía; c) Tienen el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; d) Su integridad territorial y su independencia política son inviolables; e) Tienen el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural; y, f) Tienen el deber de cumplir, plenamente y de buena fe, sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados....”¹⁶⁴</p>
<p>Población</p>	<p>“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de...regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...”</p> <p>El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.¹⁶⁵</p>	<p>“Totalidad de individuos que habitan el territorio de un estado. La población presenta dos aspectos: uno, demográfico o cuantitativo, referido a su número y densidad; otro, demológico o cualitativo, vinculado a la raza, herencia y selección. En cuanto elemento del estado, como pueblo o comunidad nacional, esos aspectos gravitan en la estructura, pudiendo, como variables, determinar la forma política.”¹⁶⁶</p>

¹⁶² CPEUM, Artículo 39.

¹⁶³ CPEUM, Artículo 39.

¹⁶⁴ Tesis Aislada (Constitucional civil): III.2o.C.41 C (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2011196. Tribunales Colegiados de Circuito Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II.

¹⁶⁵ CPEUM, Artículo 27 Tercer párrafo.

¹⁶⁶ Enciclopedia Jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>



Régimen de Libertad Individual	<p>“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.¹⁶⁷</p>	<p>“Libertades individuales: Facultades reconocidas al individuo en todo Estado de derecho, para el desenvolvimiento de su personalidad, entre las que se cuentan las de comercio e industria, la de trabajo, la de opinión, la de enseñanza, la de religión, etc.”¹⁶⁸</p> <p>“Libertad individual "Stricto sensu". Es la libertad física que implica para el individuo: 1) derecho de transitar sin trabas por el territorio nacional; 2) derecho de entrar y salir del territorio nacional; 3) garantía contra arrestos, detenciones o penalidades arbitrarias.”¹⁶⁹</p>
Territorio	<p>“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”¹⁷⁰</p> <p>“El territorio nacional comprende:</p> <ol style="list-style-type: none">I. El de las partes integrantes de la Federación;II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;III. ...IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.”¹⁷¹	<p>“...el término "país" es utilizado como sinónimo del Estado u ordenamiento jurídico mexicano, mientras que la expresión "territorio" hace referencia a una realidad geográfica, por lo que el concepto jurídico de país no puede entenderse en sentido estrictamente geográfico o territorial, relativo a las porciones geográficas previstas en el indicado artículo 42 constitucional, ya que se trata de un concepto más amplio que alude a la totalidad del Estado Mexicano y todos sus componentes.”¹⁷²</p> <p>“Elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía.”¹⁷³</p> <p>“Espacio sobre el que se encuentra instalada la comunidad nacional. Segundo elemento del Estado, situado en la doctrina clásica detrás de la población y antes del gobierno u organización política”.¹⁷⁴</p>

¹⁶⁷ CPEUM, Artículo 25, Primer párrafo.

¹⁶⁸ Diccionario de Derecho, Rafael de Pina. México 1997. Pág. 360.

¹⁶⁹ Enciclopedia Jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>.

¹⁷⁰ CPEUM, Artículo 27 primer párrafo.

¹⁷¹ CPEUM, Artículo 42.

¹⁷² Tesis Aislada. Novena Época. Registro: 162172. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Mayo de 2011. Materia Penal. Tesis: 1a. LXVIII/2011. Página: 231.

¹⁷³ de Pina Rafael, Diccionario de Derecho, 472.

¹⁷⁴ Enciclopedia Jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>

<p>Justicia Social</p>	<p>“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: (...) B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: (...)”¹⁷⁵</p>	<p>“Entendiéndose como justicia social la que se realiza a través del derecho tendente a la protección al trabajador en su doble aspecto: como uno de los factores primordiales en el esfuerzo productivo y como persona humana, esto es, como dignificación de los valores humanos.”¹⁷⁶ “Contenido ideológico de una doctrina que atiende a lograr en las relaciones obrero-patronales y en el sistema económico actual, en general, un trato liberal a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes de acuerdo con un profundo sentido humanitario.”¹⁷⁷</p>
<p>Paz Social</p>	<p>“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.”¹⁷⁸</p>	<p>“Por encima del bienestar e interés particular se encuentra el interés público, que es inherente a la paz social y seguridad jurídica de la colectividad”.¹⁷⁹ “Se estima que no es una concepción formal que sólo exige claridad y precisión de las normas y del ordenamiento jurídico en su conjunto la que debe prevalecer en torno al concepto doctrinal de la seguridad jurídica, sino que debe predominar una dimensión material en la que prevalezcan la confianza, la estabilidad y, en definitiva, la paz social. En estas condiciones, el principio de protección de confianza legítima, en todos los ámbitos de actuación de los poderes públicos...”¹⁸⁰ “Tranquilidad, sosiego en la vida interna de los Estados y, sobre todo, en las relaciones internacionales entre los mismos. En este sentido se contrapone a la guerra (v.); al punto de que autores como Capitant aceptan como definición de paz la puramente negativa de situación de un Estado que no está en guerra con ningún otro.”¹⁸¹</p>

¹⁷⁵ CPEUM, Artículo 123.

¹⁷⁶ Jurisprudencia. Novena Época. Registro: 168099. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Enero de 2009. Administrativa. Tesis: V.1o.C.T. J/67. Página: 2489.

¹⁷⁷ de Pina Rafael, Diccionario de Derecho, 344.

¹⁷⁸ CPEUM, Artículo 29.

¹⁷⁹ Tesis Aislada. Novena Época. Registro: 182392. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Enero de 2004. Materia: Civil, Común. Tesis: I.3o.C.445 C. Página: 1539.

¹⁸⁰ Tesis Aislada. Décima Época. Registro: 2003700. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: IV.2o.A.41 A (10a.). Página: 2028.

¹⁸¹ Enciclopedia Jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>.

<p>Estado de Derecho</p>	<p>“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”¹⁸²</p> <p>“... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla...”¹⁸³</p> <p>“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”¹⁸⁴</p>	<p>“Es convertir en principio de legalidad los valores éticos y políticos de la sociedad, luego de identificarlos y consensarlos.”¹⁸⁵</p> <p>“Es aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida. La expresión Estado de Derecho equivale a la de Estado constitucional y con esta denominación es también conocido.”¹⁸⁶</p> <p>“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un medio para impulsar y propiciar el conocimiento de las disposiciones fundamentales que rigen nuestro Estado de Derecho, que regula la vida de la sociedad y de sus instituciones y nos permite mantener un marco de referencia para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los mexicanos.”¹⁸⁷</p>
---------------------------------	--	---

Cada uno de ellos involucra forzosamente el diseño de políticas públicas que coayuden en el cumplimiento del objetivo global que es la preservación de la integridad, permanencia y soberanía del Estado, dando con ello seguridad nacional al ciudadano.

La regulación especializada de la Seguridad Nacional y de sus instrumentos de actuación en México constituye un evento reciente.¹⁸⁸ Hasta antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de abril de 2004, que otorga facultades expresas al Congreso de la Unión para legislarla, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones (Artículo 73, fracción XXXIX-M), y al Presidente de la República para preservarla (Artículo 89,

¹⁸² CPEUM, Artículo 1, Primer párrafo.

¹⁸³ CPEUM, Artículo 17.

¹⁸⁴ CPEUM, Artículo 39.

¹⁸⁵ Participación de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en el Semanario “El Estado de Derecho y la Democracia cien años después de la Revolución Mexicana”.

¹⁸⁶ De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, 276.

¹⁸⁷ Prólogo de la CPEUM, editada por la Secretaría de Gobernación Maro 2014.

¹⁸⁸ En EUA, por ejemplo, la primera regulación especializada en materia de Seguridad Nacional (National Security Act) se expidió al término de la Segunda Guerra Mundial, en 1947. En otros países, sin embargo, la regulación es mucho más reciente. Es el caso de Argentina, cuya Ley de Inteligencia Nacional fue promulgada el 3 de diciembre de 2001, o de España, cuya Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia es del 6 de mayo de 2002.

fracción VI), no existían las bases constitucionales para expedir una legislación federal especial.

Previo a lo anterior, la regulación de la Seguridad Nacional se encontraba dispersa en diversos ordenamientos jurídicos, se trataba de una regulación difusa, relativa a una pluralidad de materias y propósitos que asignaban también funciones distintas a la invocación de la Seguridad Nacional. La necesidad de dar significado jurídico a la Seguridad Nacional aparece como una de las principales motivaciones presentadas por los autores de las iniciativas de reforma constitucional y de la Ley de Seguridad Nacional.

3.1.2 PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN MÉXICO

Para comprender un poco más la forma en la que se ha concebido la Seguridad Nacional en el discurso y en los documentos rectores de la política mexicana, se propone revisar la manera en la que el concepto se ha incorporado en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND).

El PND es un instrumento que pretende ser orientador y estratégico en el que se establece la visión de país al que se quiere llegar al cierre de un sexenio. En las últimas seis administraciones se observan diferencias considerables en conceptos que estarían vinculados a la Seguridad Nacional.

- I. Al referirse a la Seguridad Nacional, el Plan Global de Desarrollo 1978-1982, señalaba que:

“Dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México. Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar injerencias externas directas, en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad

nacional parte de la propia nación, de su fuerza histórica, cultural, sus instituciones y posibilidades de desarrollo efectivo”.¹⁸⁹

Desde los primeros esfuerzos de planeación del desarrollo nacional concretados en ese Plan, para el Presidente José López Portillo (1976-1982) la Seguridad Nacional se observaba como un elemento que ayudaría a evitar que otros Estados quisieran incidir en México. Aparece ligada a la optimista perspectiva de que México se convirtiera en una potencia petrolera y se reafirmara como sujeto de crédito internacional; sin embargo, asignaba gran parte de esta responsabilidad al papel de las Fuerzas Armadas con respecto a la soberanía territorial y a la defensa externa.¹⁹⁰ También señalaba como una prioridad, el fortalecer a las instituciones.

- II. El Plan Nacional de Desarrollo Nacional 1983-1988, en el punto relativo a la Seguridad Nacional, establecía que:

“México por principio, funda su propia seguridad en la reintegración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una Nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otras. Así, nuestra Seguridad Nacional aumenta no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías”.¹⁹¹

Para el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el enfoque con el que se aborda la Seguridad Nacional es modificado y se convierte en una “herramienta” para mantener la condición de libertad, paz y justicia social; lo que fue obstaculizado durante ese sexenio debido al programa de austeridad sexenal que afectó a las economías mexicanas.

¹⁸⁹ Ramírez Medrano, *Los Servicios de Inteligencia en el nuevo siglo*, 179-181.

¹⁹⁰ José Luis Pineyro y Gabriela Barajas, “La Seguridad Nacional con Fox, Paradigmas y paradojas de la política exterior de México”, *Foro Internacional 2000-2006*, (México, Colegio de México): 199-200.

¹⁹¹ Pineyro, *Foro Internacional 2000-2006*:185.

Además, concibe a la Seguridad Nacional como parte de un todo, y se identifica por primera vez engarzada con la seguridad de otros países.

- III. En el PND 1989-1994, la Seguridad Nacional era definida como "... condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto al estado de derecho y a los principios que este representa".¹⁹²

Para el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se observa una mayor elaboración conceptual, al describir a la Seguridad Nacional como, "...la condición permanente de paz, libertad y justicia social, que dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno, implica un equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia...".

Lo anterior fue cuestionable debido a que al término de ese gobierno existió un enorme desequilibrio estructural por la denominada crisis financiera o el llamado "error de diciembre de 1994", el levantamiento del movimiento armado del EZLN en Chiapas y una espiral de violencia en el país.

Hasta aquí podría concluirse que para México, la Seguridad Nacional había sido un bien invaluable de su sociedad y se entendía como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno; su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.

¹⁹² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

- IV. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), no contiene una definición explícita de Seguridad Nacional, pues en él se considera como principio rector de la política de Seguridad Nacional y de la política exterior, el fortalecimiento de la soberanía. Se señala que los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio. Así, para Zedillo no se precisan retos internos, sino sólo amenazas externas: el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas, así como la explotación ilegal de los recursos marinos.¹⁹³

Este plan se sitúa en un contexto internacional que vislumbra nuevas amenazas: conflictos regionales, tráfico de armas y de personas, narcotráfico y terrorismo. En esta visión el flujo de capitales es señalado como una amenaza a la soberanía, expresada en las aspiraciones constitucionales de 1917 como la no intervención y la autodeterminación de los pueblos y las naciones.

Es Ernesto Zedillo quien en 1988 instaura el primer Gabinete de Seguridad Nacional y constituye el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, buscando con ello modificar la óptica de ese tema para México.

- V. El PND 2001-2006, del Presidente Fox Quesada (2000-2006), comienza por intentar diferenciar los temas de Seguridad Nacional de aquellos que conciernen a temas relacionados con asuntos de política social y de seguridad pública, entre otros. Crea para ello la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional y la Comisión de Orden y Respeto, sin embargo, según Rodríguez Sumano¹⁹⁴, a Fox se le “olvidó” considerar que tenía que asignarles presupuesto, atribuciones y estructura; por lo que al final, desapareció la figura que pretendía ser un primer paso para generar una “nueva” política de Seguridad Nacional al principio de su administración.

¹⁹³ Abelardo Rodríguez Sumano, *Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, (México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995), 215.

¹⁹⁴ Rodríguez Sumano, *Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 215.

Al igual que en el régimen anterior, el eje de los trabajos de esta Comisión, fue la defensa de la soberanía como la salvaguarda de la integridad territorial, la protección a la población y el Estado de derecho. El objetivo en materia de seguridad era afianzar la consolidación democrática, el respeto a los derechos humanos, la vida republicana y el pacto federal, y sus propiedades serían: a) garantizar el orden público; b) el despunte económico; y c) el combate a la pobreza, donde descansa la estabilidad política y económica.¹⁹⁵

Con esta nueva estructura, se eliminaba la figura del Gabinete de Seguridad Nacional, instaurado por Zedillo, al mismo tiempo que a diferencia del sexenio anterior, en el que la Seguridad Nacional y la política exterior aparecían como un solo instrumento, por lo menos en la retórica, en el Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox, esos conceptos aparecen separados.

Esta nueva concepción y estructura buscaba la coordinación temática en grandes ejes ubicados en las secretarías de Estado y que eran interdependientes entre sí y la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, retomando de alguna manera la figura del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Así, cada Secretaría se enfocaría al ámbito específico de su competencia en ocho grandes rubros:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de Seguridad Nacional en el contexto de gobernabilidad democrática y del orden constitucional
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática

¹⁹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, 2001.

4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
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.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.¹⁹⁶

Asimismo, Vicente Fox es el responsable de la aparición de la Ley de Seguridad Nacional por primera vez en México y de agregarle el ingrediente de respeto a los derechos humanos. Al final de su administración se crea el Consejo de Seguridad Nacional y la Oficina de su Secretariado Técnico.

En su gestión, inicia la ampliación del concepto de Seguridad Nacional, pues retoma lo establecido por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los planteamientos que realiza la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quienes en 2002 reconstruyen el concepto de seguridad hemisférica para que en 2003, en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México se instale “la visión multidimensional” de la Seguridad Nacional, con el fin de hacer frente a los nuevos desafíos de la seguridad que se percibían como diversos, de alta incertidumbre y globalizados.

¹⁹⁶ Plan Nacional de Desarrollo, en adelante PND 2001-2006.

El objetivo fue ampliar el concepto de seguridad para incorporar amenazas nuevas, poco conocidas, o bien, atender aquellas situaciones detonantes que las volvían riesgos potenciales y que podrían asociarse con aspectos económicos, de salud, sociales, políticos y/o ambientales. Aunque en la práctica, nada de ello se llevó a cabo.

- VI. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se establece por primera vez un Programa Sectorial para la Seguridad Nacional (publicado en el DOF el 20/ago/09).¹⁹⁷

El programa precisaba que preservar la Seguridad Nacional era “mantener la integridad del Estado Mexicano y, por tanto, de aquellos elementos que dan lugar a su existencia; actuar para mantener la estabilidad del mismo, y trabajar para asegurar las condiciones que hacen factible su permanencia en el tiempo. Se trata de una responsabilidad fundamental del Estado Mexicano...Tiene un carácter estratégico que se alimenta de una lógica instrumental: al Estado se le preserva porque es el instrumento para generar un ambiente favorable al desarrollo humano sustentable”¹⁹⁸.

Felipe Calderón incorpora con mayor precisión los conceptos de riesgo y amenaza a la Seguridad Nacional y asegura que se deben “...emprender acciones para garantizar la unidad nacional, mantener incólume el orden constitucional, construir instituciones democráticas de gobierno y preservar la democracia fundada en el desarrollo político, social y económico del país y de sus habitantes. Requiere de la defensa legítima del Estado Mexicano respecto a otros estados o sujetos de derecho internacional público. Implica, finalmente, actuar con oportunidad para anular amenazas al país, y desactivar riesgos en una realidad que se torna crecientemente compleja por el entorno externo y los desafíos internos”¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Se puede consultar en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009 (02/jul/16).

¹⁹⁸ Se puede consultar en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009 (02/jul/16).

¹⁹⁹ Se puede consultar en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009 (02/jul/16).

En este sexenio si bien se observa mayor comprensión conceptual, e incluso una intención genuina de ampliar las acciones de política pública para darle integralidad a la Seguridad Nacional, conforme avanzaba la gestión, se concentraban más en la llamada “lucha contra el narcotráfico”, dejando de lado elementos sumamente importantes como la reconstrucción del tejido social (que se intenta hacer de manera muy efectiva con el programa “Todos somos Juárez”, pero se abandona hacia el cierre de la administración), o bien el diseño de una verdadera política de drogas.

VII. En la misma línea, en la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, el PND 2013-2018 establece las siguientes referencias²⁰⁰:

- ✓ “El concepto jurídico de Seguridad nacional condensa una serie de objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como...y el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.”
- ✓ “Una política integral de Seguridad Nacional del Estado Mexicano,...deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del Estado...es fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan...”
- ✓ “Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana...se debe transitar a 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

²⁰⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (México), p. 11-21.

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.”

Este sexenio discursivamente, incluye oficialmente el enfoque multidimensional e incluso acciones muy específicas en ese marco como las reformas estructurales, que son por mucho el mayor legado de esta administración. Pero vuelven a caer en el olvido conforme avanza el sexenio.

Es así como puede observarse que el Gobierno mexicano lleva más de una década planteando el cambio de modelo, intentando por lo menos en el discurso y el papel, adoptar esta visión y dejar de ver a la Seguridad Nacional como un hito que sólo incluya a temas como narcotráfico, migración y fronteras, terrorismo y gobernabilidad, para dar paso también a pobreza, inclusión social, educación, medio ambiente, desarrollo económico, ciberseguridad, entre otros.

Ahora bien, a pesar de esos esfuerzos por modificar la manera en la que se aborda el tema, se sigue operando bajo los postulados de la Ley, la cual no fue creada con una visión ampliada, sino tradicional, y que sería fundamental revisar y modificar para hacerla acorde con los nuevos enfoques.

3.1.3 LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Teniendo claro que la ley es el acto jurídico que da origen a una política y a sus consecuentes políticas públicas, la necesidad de darle significado jurídico a la Seguridad Nacional, aparece como una de las principales motivaciones de los autores de las iniciativas de reforma constitucional y de la Ley de Seguridad Nacional, la cual fue publicada el 31 de enero de 2005.

En el Art 3. de esa Ley se establece que la Seguridad Nacional son aquellas acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, las cuales conllevan a²⁰¹:

- ✓ Proteger a la nación frente a amenazas y riesgos.
- ✓ Preservar la Soberanía, Independencia nacional y Defensa del Territorio.
- ✓ Mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.
- ✓ Mantener la unidad de quienes integran la Federación.
- ✓ Defender de manera legítima al Estado con respecto a otros Estados o sujetos de actos que tiendan a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, dentro del país; o de actos donde interfieran otras naciones.
- ✓ Preservar la democracia, fundamentada en el desarrollo económico, social y político de México.

Ahora bien, el Artículo 5, define como amenazas a la Seguridad Nacional²⁰²:

- ✓ Aquello que impida a la autoridad actuar en contra de la delincuencia organizada, o aquellos que obstaculicen o bloqueen actividades de inteligencia o contrainteligencia.
- ✓ Aquello en contra de la seguridad de la aviación.
- ✓ Lo que atente contra personal diplomático.
- ✓ Actos que tiendan a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.

²⁰¹ Art. 3, Ley de Seguridad Nacional de México, 2.

²⁰² Art.5 , Ley de Seguridad Nacional de México, 3.

- ✓ Actos ilícitos contra la navegación marítima.
- ✓ Financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.
- ✓ Acciones que busquen destruir o inhabilitar infraestructura estratégica, o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

De esta forma se observa que la Ley busca proteger a México principalmente de amenazas externas, y no esgrima algún elemento en el que haga referencia a la protección o atención vinculada a solucionar o enfrentar los grandes retos en materia de crecimiento económico, combate a la pobreza y avance en materia democrática, por mencionar algunos.

La Ley establece la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN) en el que participan todas las dependencias del Ejecutivo vinculadas con las tareas de seguridad nacional, y de una Comisión Bicameral de Seguridad Nacional al interior del Congreso de la Unión, que constituye la instancia legislativa encargada de vigilar y dar seguimiento a las acciones del Ejecutivo en estas materias.

El CSN es encabezado por el Presidente de la República y se integra por los titulares de las secretarías de Gobernación (quien funge como Secretario Ejecutivo), Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes; por el Procurador General de la República, así como por el Director General del Cisen, el Comisionado Nacional de Seguridad, y el Secretario Técnico del Consejo.²⁰³

Este Secretario está facultado para formalizar las acciones de coordinación en materia de Seguridad Nacional, a través de la suscripción de bases de

²⁰³ Aunque la LSN hace referencia a un sistema de seguridad nacional, en su artículo 19, fracción I, en realidad no ofrece una definición de dicho sistema. La definición se encuentra en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, que señala que: "el sistema de seguridad nacional es el conjunto de instancias políticas, capacidades, procesos e instrumentos que la ley de la materia establece con la misión expresa de preservar la integridad, estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, mediante la generación de políticas públicas y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a los riesgos y amenazas que pueden vulnerar los elementos esenciales que le dan existencia".

colaboración con las distintas dependencias de la Administración Pública Federal; así como de convenios de colaboración con entidades de la administración federal y con autoridades estatales y municipales.²⁰⁴

Entre otras atribuciones, al Secretario Técnico le corresponde proponer las medidas necesarias para que la información y la inteligencia generada por las instancias de seguridad nacional no se disperse ni se desarticule. La coordinación de estas acciones, debe darse en los niveles estratégico, táctico y operativo.²⁰⁵

La figura del STCSN depende de la Oficina del Presidente de la República, sin embargo no se localizaron datos duros que permitan identificar cómo opera actualmente, cuáles son sus objetivos, funciones o resultados.

3.2 PROGRAMAS SECTORIALES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

México empezó a intentar ampliar el concepto de Seguridad Nacional desde la administración de Vicente Fox con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional y la creación del STCSN como mecanismo de articulación de políticas, pero es hasta 2009, ya en la administración del Presidente Felipe Calderón, cuando se publicó el primer Programa Sectorial en el que se hacía referencia a la ampliación del concepto, a fin de considerar otros factores más allá de los temas tradicionales.

Ese Programa²⁰⁶ tenía dos objetivos estratégicos:

- Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional.

²⁰⁴ Artículos 14 y 25 de la Ley de Seguridad Nacional. (LSN).

²⁰⁵ Artículos 13 y 15 de la LSN.

²⁰⁶ El Programa se puede consultar en la liga http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5106082.

- Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la Seguridad Nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla.

En el documento se plasma la intención de articular la actuación de las dependencias y generar un planteamiento de naturaleza integral con visión estratégica. Desde este Programa se inicia con la búsqueda de la promoción de una cultura de Seguridad Nacional y con la idea de rendición de cuentas con respecto a las políticas públicas y acciones que rigen la preservación de la Seguridad Nacional.

Es desde esa fecha que México empieza a reconocer en un documento público que el entorno es complejo y dinámico, que los riesgos y amenazas provienen de frentes muy diversos y que la globalización puede tener efectos perversos en varios países.

El Programa se edita después de dos crisis importantes para México: la aparición del virus de la Influenza AH1N1 en 2008 y la situación económica mundial ocurrida por la debacle de los mercados financieros en Estados Unidos. Es después de ello que se concibe que el nuevo escenario geopolítico se ha transformado a una velocidad inesperada, que aparecen nuevos actores no conocidos y que no se puede enfrentar lo que viene de manera aislada.

En el Programa destaca la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, cuyo objetivo "...es la cooperación en materia de seguridad regional, el fortalecimiento de la seguridad en la frontera de los tres países, y la construcción de un modelo de comunidad económica fuerte"²⁰⁷.

El Programa integra una visión geopolítica en la que hace énfasis al interés del Estado Mexicano por lograr la cooperación, coordinación y corresponsabilidad de otros estados. Plantea la necesidad del reconocimiento internacional sobre

²⁰⁷ El Programa se puede consultar en la liga http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5106082.

los impactos que tienen la globalización y la interdependencia económicas sobre fenómenos como el crimen organizado transnacional y el terrorismo.

Y hace un planteamiento sobre el respaldo de México a los postulados de la OEA en torno al concepto de seguridad hemisférica, el cual abarca cuestiones políticas, económicas, sociales, de salud y ambientales. Es decir, retoma parte de los compromisos establecidos durante la gestión de Vicente Fox.

En el apartado de vinculación del Programa para la Seguridad Nacional con el PND 2007-2012, ofrece un esbozo de las acciones con las que pretende hacer frente a riesgos o amenazas asociadas con el enfoque hemisférico o amplio (todavía no multidimensional porque no lo conceptualiza de esa manera), con los siguientes objetivos de política pública:

- Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
- Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.
- Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.
- Elevar la calidad educativa.
- Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.
- Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas, de modo que se enriquezca a toda la sociedad con su patrimonio cultural.

- Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

Todos ellos los enmarca en el segundo objetivo específico del Programa Sectorial: “Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la seguridad nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla.”; sin embargo, no establece claramente cómo lo logrará o qué acciones llevará a cabo para ello, pues tanto las líneas estratégicas como las líneas de acción contenidas en el Sectorial están completamente ligadas a acciones operativas en materia de atención a la delincuencia organizada (en su mayoría), armas de destrucción masiva, contención y atención del delito, entre otros; es decir, se enfoca nuevamente en el aspecto tradicional de la Seguridad Nacional, y deja a nivel discursivo el enfoque ampliado.

En el Programa para la Seguridad Nacional (PSN) 2014-2018, además de retomarse lo postulado en el PND, se determinó como uno de sus objetivos estratégicos “...Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.”²⁰⁸

En la propuesta de Modelo de Seguridad Nacional, el PSN indica que el enfoque de Seguridad Nacional que orienta la actuación de la administración del Presidente Peña Nieto es: “Promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos”²⁰⁹.

²⁰⁸ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, 2.

²⁰⁹ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, 8.

En este rubro, lo importante es reflexionar sobre la forma en la que plantea realizar lo anterior. Propone dar seguimiento a una serie de indicadores para medir los avances de la política pública, a través del porcentaje de:

- Consolidación del Sistema de Seguridad Nacional (marco jurídico e implementación);
- Articulación de la información e inteligencias especializadas;
- Avance en el desarrollo y divulgación de la cultura para la seguridad nacional;
- Integración multidimensional de la Agenda Nacional de Riesgos (elaboración y operación de una nueva metodología, e instituciones incorporadas al proceso de elaboración);
- Consolidación de una política en materia de seguridad cibernética y ciberdefensa; e
- Iniciativas promovidas en foros multilaterales en materia de seguridad internacional.

Ninguno de los indicadores tiene alguna conexión con el aspecto socioeconómico y no especifica la manera en la que identifica la “integración multidimensional de la Agenda” pues además de que no existen versiones públicas de la misma, el indicador se enfoca en la metodología quizá para la Agenda, pero no en la manera en la que la política pública será aplicada.

El Programa de Seguridad Nacional 2014-2018²¹⁰ del Gobierno Mexicano, busca poner en marcha la reconceptualización al retomar: los postulados de la Ley de Seguridad Nacional de 2005; los riesgos planteados en el Programa 2009-2012, en el cual ya se incorporan temáticas adicionales a las militares o policiales; los postulados emitidos en la Declaración sobre Seguridad de las

²¹⁰ Se puede consultar en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/sep/2016.

Américas de la OEA, donde define una perspectiva multidimensional de la Seguridad Nacional, y algunos elementos de los programas de Seguridad Nacional (o equiparables) de España e Inglaterra²¹¹.

Con ello, propone que al adoptar un enfoque multidimensional, se reconozca el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población.

De igual forma, presta atención a aquellos riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental; y reconoce las vulnerabilidades que puedan comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.

Sin embargo, no se identifica (por lo menos públicamente) cómo se vinculan los temas “nuevos” o los factores potenciadores, con los temas tradicionales de la Seguridad Nacional, o bien, cómo se operativiza este nuevo enfoque ya a nivel de política pública.

A lo largo del Programa se observa cómo analiza la multiplicidad de factores que convergen en la Seguridad Nacional, e identifica por ejemplo cómo inciden algunos elementos socioeconómicos sobre cuestiones de delincuencia o violencia, pero no amplía la visión para incorporar otros elementos que muestren la multidimensionalidad, con el fin de definir de mejor forma las políticas públicas que brinden atención integral, independientemente del enfoque conceptual desde el cual se aborde.

En los objetivos estratégicos, el Programa plantea como reto la manera en la que el Estado Mexicano atenderá la Seguridad Nacional, y propone hacerlo a partir de dos vías: consolidar el Sistema de Seguridad Nacional y asegurar que la política vinculada adopte una perspectiva multidimensional. Lo anterior,

²¹¹ Ligas en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf, y http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/la_estrategia_espanola_de_seguridad_ees_una_responsabilidad_de_todos.

proyecta realizarlo a partir de metas específicas como lograr una mayor coordinación interinstitucional, fusionar inteligencia estratégica, crear marcos jurídicos adecuados, combatir la corrupción, aportar inteligencia que coadyuve a una mejor toma de decisiones, considerar la influencia del entorno internacional y generar planteamientos estratégicos, entre otros.

El Programa revela una ardua labor de planeación estratégica en la que se concibe a la Seguridad Nacional como un tema de atención relevante, partiendo sobre todo de los cambios que enfrenta el mundo y los “nuevos enemigos” a vencer, mismos que son poco conocidos y para los que se requiere desarrollar capacidades de Estado que no estaban consideradas. Sin embargo, se observa como la parte más débil del Programa la manera en la que se dará seguimiento y se medirán los resultados de las políticas públicas que se implementen para lograr las metas.

Si bien hay siete indicadores propuestos cuya estructura y fórmula de medición es prácticamente la misma, con excepción del último (el 2.3), todos están orientados a medir cuestiones normativas o conceptuales de implementación de programas y modelos, generación de marcos jurídicos e incluso, la permeabilidad de una cultura de Seguridad Nacional en la sociedad y en las estructuras de gobierno; sin embargo, no hay indicadores que midan avances sustantivos en las políticas públicas de prevención, mitigación, atención o contención de riesgos, por ejemplo; o incluso de correlación de un riesgo versus otro (cómo un mismo riesgo puede impactar en otros riesgos, o cómo un elemento puede detonar más de un riesgo).

Es decir, la base primordial de la medición es el avance en aspectos jurídicos y administrativos, y un poco culturales, pero no hay espacio para medir a la Seguridad Nacional en cuanto a la efectividad de los mecanismos propuestos para reducir las tasas de homicidios dolosos, contener e incluso disminuir la desigualdad social (un detonante de riesgos a la SN y que sí se aborda en el Programa Sectorial de manera prioritaria desde la perspectiva multidimensional), la efectividad de las acciones planteadas en la Agenda de

Riesgos, la disminución o contención de ataques cibernéticos, combatir y prevenir la corrupción, entre otros.

La visión que se tiene de México en el mundo se amplía con respecto al Programa anterior, haciendo énfasis en debe “...consolidar su posición de potencia emergente en un escenario global complejo y definido por cambios constantes”²¹², pero sigue sin mostrar la manera en la que se monitorean las políticas públicas, o se miden los resultados del enfoque nuevo.

Los objetivos de ambos programas (2009-2012 y 2014-2018) son similares:

TABLA VIII: OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Programa	2009-2012	2014-2018
Objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> → Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional. → Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la Seguridad Nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla. 	<ul style="list-style-type: none"> → Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional. → Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

Elaboración propia con base en lo establecido en los programas sectoriales de Seguridad Nacional 2008-2012 y 2014-2018.

Es decir, se infiere que el Sistema de Seguridad Nacional (definido en el segundo Programa como “Sistema integrado por las instituciones, procesos e instrumentos que la Ley de Seguridad Nacional establece con la misión expresa de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, mediante la generación de políticas públicas, la toma de decisiones políticas fundamentales y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades tendientes a dañar o poner en

²¹² Se puede consultar en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/sep/2016.

peligro los elementos esenciales que le dan existencia o que pueden obstaculizar el desarrollo nacional”), sigue sin consolidarse.

En cuanto a los riesgos plasmados en los programas, se distinguen diferencias importantes que pueden tener más bien que ver con un tema de evolución de las temáticas:

TABLA IX: RIESGOS CONTENIDOS EN LOS PROGRAMAS SECTORIALES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Programa	2009-2012	2014-2018
Riesgos contenidos en el Programa	<ul style="list-style-type: none"> → Hace una distinción clara de amenazas y riesgos. → Como amenazas aparecen: <ul style="list-style-type: none"> ~ Delincuencia Organizada ~ Narcotráfico ~ Grupos armados ~ Terrorismo ~ Vulnerabilidades en fronteras. → Como riesgos: <ul style="list-style-type: none"> ~ Conflictos políticos y sociales. ~ Pérdida de cohesión social. ~ Dinámicas migratorias. ~ Pandemias y epidemias. ~ Medioambiente y calentamiento global. ~ Desequilibrios en el desarrollo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> No hace distinción entre riesgos y amenazas, y engloba: <ul style="list-style-type: none"> → Desastres naturales y pandemias. → Delincuencia organizada transnacional. → Ciberseguridad. → Fronteras, mares y flujos migratorios irregulares. → Terrorismo y armas de destrucción masiva.

Elaboración propia con base en lo establecido en los programas sectoriales de Seguridad Nacional 2008-2012 y 2014-2018.

En ambos programas se le da espacio a temas vinculados con el medio ambiente, y en el segundo, se eleva a “Transnacional” el ámbito de competencia del tema de Delincuencia Organizada.

En 2014 se agrega el tema Ciberseguridad en respuesta al acelerado desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y su capacidad de afectación, y se amplía el campo de visión del riesgo “Terrorismo”, al añadir el rubro de “armas de destrucción masiva”.

Se eliminan los temas de “Grupos armados”, “Conflictos políticos y sociales”, “Pérdida de cohesión social” y “Desequilibrios en el desarrollo nacional”.

Y aunque ninguno de los dos se hace alguna referencia puntual a cómo aterrizar la política pública en los aspectos socioeconómicos; en el Programa 2014-2018 se reflexiona sobre la manera en la que el Estado Mexicano tendrá una visión y operación más completa e integral. Por ejemplo, refiere que la aproximación multidimensional considera "...las diversas dimensiones de la seguridad contemporánea: la económica, la alimentaria, la tecnológica, la ambiental, la societal y la humana".

Asimismo, indica que la perspectiva multidimensional es complementada por una intensa labor multilateral y que debe ser capaz de identificar el conjunto de vulnerabilidades que permiten la presencia de riesgos o amenazas como el aumento de la violencia y la delincuencia.

Pese a que no señala directamente que son factores potenciadores, incluye un apartado titulado "Factores de riesgo que originan la violencia y la delincuencia" en el cual señala que "...la falta de oportunidades laborales y la desocupación se han convertido en factores precursores de la violencia...", así como que "...el acceso limitado a la educación media y superior y la deserción escolar pueden convertirse en factores de riesgo. Los niveles de escolaridad se encuentran asociados con las expectativas a futuro de las personas y sus posibilidades de movilidad social. Por ello, la falta de oportunidades educativas puede llevar a las personas a considerar a la delincuencia como una alternativa".

Dos rubros muy importantes a los que hace mención son que el nivel de desconfianza ciudadana puede impedir la solución pacífica de conflictos, y que la desigualdad social genera espacios fragmentados.

A nivel de política pública, en el apartado de Objetivos, estrategias y líneas de acción, indica algunos puntos que se realizarán probablemente considerando los elementos socioeconómicos a los que hace referencia a lo largo del

Programa, los cuales forman parte del segundo objetivo estratégico²¹³, y cuya prioridad es definir anualmente una Agenda Nacional de Riesgos con carácter multidimensional, y actualizar los temas contenidos en ella.

También propone “...generar información e inteligencia especializada para identificar y evaluar integralmente todos los aspectos que contribuyen a la generación de corrupción, impunidad y violencia”.

Es decir, México tiene claro que debe abrir su visión, y existen algunos elementos en los que intenta plasmar (con poco éxito) el cómo hacerlo; sin embargo, por lo menos públicamente no hay ninguna evidencia en la que defina políticas públicas multidimensionales e integrales que realmente lleven a cabo la acción.

3.3 FACTORES POTENCIADORES QUE PODRÍAN CONSIDERARSE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Como se hizo referencia en el apartado 3.1.2 de este documento, y vale la pena recordar, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, asume como la primera meta nacional lograr un México en Paz, a partir de la prosperidad nacional; el fortalecimiento de las instituciones, particularmente de aquellas encargadas de la seguridad en el país; y el reconocimiento del derecho fundamental de los ciudadanos a vivir en paz.

Si bien el único país que tendría alguna amenaza directa contra México, principalmente en materia económica y social, sería Estados Unidos, el entorno internacional en que se desenvuelve es cada vez más complejo y diverso

²¹³ “Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional mediante la coordinación de las autoridades e instituciones competentes, para favorecer así la consecución de los objetivos e intereses nacionales”. Ya referido previamente.

debido a antagonismos que tienen el potencial de entorpecer el logro de los intereses nacionales y minar la estabilidad de la sociedad mexicana.

México no puede ignorar factores subyacentes, de origen interno y externo, que potencian estos antagonismos: la competencia por el acceso al agua y a la energía; la desigual distribución del ingreso y el peso del mercado informal; la gobernanza heterogénea y las externalidades derivadas de los cambios tecnológicos, demográficos y comerciales que determinarán la evolución de la globalización, entre otros.

Según lo que establece el PSSN 2014-2018, el nuevo enfoque de la seguridad nacional esta cimentado en un conjunto de valores centrales como respeto a los derechos humanos, preeminencia del Estado de Derecho, rendición de cuentas, promoción de la justicia, libertad, tolerancia y oportunidades para todos. Las instancias de seguridad nacional deben cumplir con la responsabilidad de proteger a México y sus intereses, de tal forma que sus ciudadanos tengan una vida cotidiana libre y con confianza plena, segura, estable, justa y próspera.

En ese sentido, traza una ruta estratégica que garantiza la seguridad nacional desde una óptica multidimensional con preeminencia en la persona humana, y busca combatir toda manifestación de violencia que altere la paz social.

México ha avanzado sustancialmente en la cooperación, coordinación y corresponsabilidad con otros países en materia de Seguridad Nacional para consolidar esquemas de generación de inteligencia que coadyuven a enfrentar diversos antagonismos comunes. Es una de las contadas economías que se ha atrevido a promover y llevar a cabo cambios estructurales —en ámbitos como el laboral, el educativo, el de telecomunicaciones o el de competencia económica—, independientemente de que no sean los ideales o existan grupos que los rechazan. La realidad es que a partir del Pacto por México se echaron a andar reformas sumamente necesarias para el país, cuyos resultados se verán en por lo menos una década.

Sin embargo, hay asignaturas pendientes en la materia como el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y respuesta de las instancias de seguridad nacional; así como la consolidación de la inteligencia civil como el eje de coordinación en la fusión de las inteligencias especializadas para generar inteligencia estratégica.

Para consolidar un enfoque como ese, de seguridad nacional multidimensional, México requiere fortalecer y multiplicar esquemas de coordinación interinstitucional para la fusión de inteligencia útil al logro de los intereses estratégicos de México y que dé sustento a las decisiones políticas fundamentales del titular del Ejecutivo Federal adoptadas en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.

Lograr lo anterior, implica principalmente mejorar el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional y de su Secretaría Técnica, dotándolo de poder para hacer políticas integrales y operacionalizarlas. También, se requiere la profesionalización y especialización de servidores públicos adscritos a instancias de seguridad nacional; la cooperación interinstitucional con base en atribuciones y habilidades complementarias; la modernización de la infraestructura del sector, y el desarrollo de una cultura de seguridad nacional con la participación activa de la ciudadanía.

Técnicamente, la mayor parte de estos rubros están considerados en el PSSN, aunque sin indicadores precisos que permitan identificar en documentos públicos sus avances.

La meta será entonces dejar de realizar esfuerzos aislados y unificar criterios para que los servidores públicos que conforman las filas de la seguridad nacional de México, formen parte de una misma visión global y multidimensional en todos los engranes de la Administración Pública Federal y de las Fuerzas Armadas.

En México se aplican diversas metodologías para la medición de resultados de políticas públicas. Una de ellas es la diseñada por las dependencias que integran el Gabinete de Seguridad para proporcionar información sistematizada en la materia que mida los resultados de la estrategia de Seguridad, a través del monitoreo de indicadores como homicidios dolosos presuntamente vinculados a la delincuencia organizada, secuestro y aseguramientos de drogas y armas; el análisis de los datos ofrece una aproximación objetiva a la situación que enfrenta el país a nivel nacional, regional y local.

Sin embargo, lo anterior no se cruza con los resultados de Política de Drogas (que no existe en México), reconstrucción del tejido social (que debería abarcar mucho más que la rehabilitación de espacios públicos), o mejora de la calidad de la educación y del empleo.

Existen bases de datos administradas por dependencias federales o estatales, aisladas tecnológicamente. Ello dificulta su análisis desde la perspectiva multidimensional de la seguridad nacional y frena los procesos de integración de inteligencia estratégica, con lo que se pierde sinergia y oportunidad.

La integración de metodologías de medición específicas, la interconexión de las bases de datos existentes y los resultados de la cooperación internacional en la materia, en teoría formarían parte de las acciones primarias para implementar el Sistema Nacional de Inteligencia Civil. Las prioridades identificadas parten de la concepción de garantizar la Seguridad Humana.

No se identifican registros de qué elementos del enfoque multidimensional sean considerados como parte de las políticas públicas de Seguridad Nacional, aunque sean mencionados de manera general en el Programa Sectorial vigente, y exista aparentemente una intención de considerarlos.

Por ello, para el presente documento se hizo un análisis general de aquellos que podrían ser factores potenciadores de la Seguridad Nacional en México, a partir de fuentes de información públicas, y de los cuales no se identifica algún

seguimiento en el Programa para la Seguridad Nacional (indicadores particularmente).

A partir de las definiciones que hace Luis de la Corte y la Estrategia de Seguridad Nacional de España sobre los factores potenciadores, es posible observar las vulnerabilidades más importantes de orden estructural a las que México hace frente porque actúan también como fermento de riesgos a la seguridad nacional, y que a partir de 2014 empiezan a ser considerados elementos de análisis o aplicación en la materia. En ese sentido, se hará una identificación de aquellas que forman parte del aspecto socioeconómico y que son motivo de este documento.

3.3.1 Pobreza y desigualdad social

Como antecedente del concepto de pobreza, Zygmunt Bauman²¹⁴ señala que la llamada “clase obrera” surge como un complemento aplicable a las funciones en el campo laboral, es decir, los entonces ricos tenían como responsabilidad principal dirigir, comprar, vender, representar; mientras que la “clase obrera” era la que se encargaba de la manufactura o maquila. Eran de alguna manera complementarios.

Posteriormente, el concepto fue mutando para incorporar el término “clase baja”, donde la sociedad ya no era estática sino dinámica, por lo que su posición puede ser temporal y escalar entre las distintas posiciones. Es un concepto más esperanzador.

En la actualidad, gravitan los conceptos de “clase marginada” o “subclase”, lo que hace alusión a una sociedad que excluye, que aunque en el discurso habla de integralidad y multidimensionalidad, es en palabras de Bauman “...una categoría de personas que está por debajo de las clases, fuera de toda jerarquía, sin oportunidad ni siquiera necesidad de ser readmitida por la

²¹⁴ Zygmunt Bauman, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, (España, Gedisa editorial, 3a reedición, 2008), 103-106.

sociedad organizada. Es gente sin función, que ya no realiza contribuciones útiles para la vida de los demás y, en principio, no tiene esperanza de redención”²¹⁵. Es decir, esta última definición se hace a partir de exclusiones.

Para Bauman, el mayor problema radica en que la distancia entre ricos y pobres se incrementa vorazmente, lo que hace que la desigualdad social se vuelva un tema cada vez más complejo de atender.

Los organismos internacionales y los países siguen intentando eliminar la pobreza del mundo y reducir sus impactos negativos en el desarrollo de una nación, y en esta consigna parecen tener claro que el reto no involucra sólo a los gobiernos, sino también a la sociedad.

Como parte de los avances más loados destaca que, según los resultados de los Objetivos del Milenio, entre 1990 y 2015 el mundo logró reducir a la mitad el número de personas con ingresos inferiores a 1.25 dólares, y ocurrió cinco años antes de lo establecido²¹⁶.

Sin embargo, esto no es suficiente, pues la cantidad de personas en pobreza extrema es muy alta, y la desigualdad en la distribución de la riqueza, inaceptable. Para México, uno de sus principales logros en la materia es contar con sus propios instrumentos de medición de la pobreza, a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), pues estas mediciones han permitido hacer diagnósticos más precisos para diseñar políticas públicas más específicas, pero aunque la medición ha sido buena, la aplicación de las políticas públicas no ha dado resultados que se puedan presumir.

De acuerdo con los últimos datos oficiales del Coneval sobre los resultados de pobreza 2014 ²¹⁷, se identifica que actualmente el 45.5% de la población mexicana (53.2 millones de personas), vive en pobreza; y en el comparativo con 2012, esta cifra se incrementó en .7 puntos porcentuales.

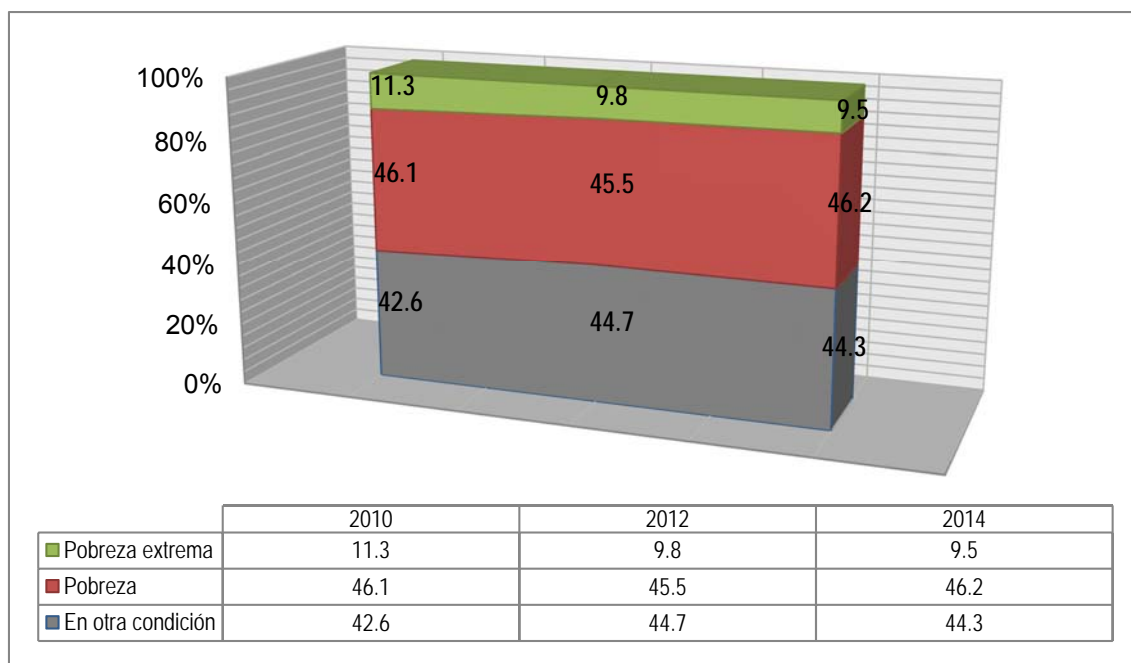
²¹⁵ Bauman, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, 103.

²¹⁶ http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/MDG%20Gap%20Task%20Force%20Report%202015_full%20report_English.pdf

²¹⁷ Se puede consultar en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>

En cuanto a la población en pobreza extrema, se registra una tendencia ligeramente a la baja en términos absolutos y porcentuales al pasar de 11.8 millones de personas (9.8%) en 2010, a 10.4 millones (9.5%) en 2012.

GRÁFICO I: Pobreza y pobreza extrema en México



Elaboración propia con datos de Coneval.

Como se observa en el gráfico, México es un país con más de la mitad de su población en pobreza. Si las políticas públicas se aplicaran de manera efectiva (pensando en términos de Seguridad Nacional) y se tuviera en consideración lo que la pobreza provoca en un país, entonces México tendría que estar destinando una gran parte de sus recursos y acciones de gobierno para disminuir la cantidad de población en esas condiciones, es decir, focalizando la política pública para lograr lo anterior.

Ahora bien, a pesar de que el número de carencias promedio en México se redujo de 2.4 a 2.3 para la población en pobreza, y de 3.7 a 3.6 en los pobres extremos, esto no resultó suficiente para paliar la pérdida de los ingresos en los hogares, que en ese período según el INEGI, cayeron 3.5% en términos reales, lo que refleja que la vinculación entre política social y política económica desde

la óptica de la pobreza es un gran reto que el Estado mexicano debe enfrentar y hacer que sus políticas converjan de mejor forma para obtener resultados que beneficien a un mayor número de personas en esta condición.

Si bien, existen políticas de apoyo, la realidad es que por lo menos en los últimos seis años, los cambios no son en lo absoluto significativos y no parece haber una política estratégica para que esta condición cambie, o por lo menos un diagnóstico confiable de que esto “no puede cambiar”.

En términos de Seguridad Nacional, sería necesario desarrollar estudios para identificar, por ejemplo, si la pobreza y la desigualdad social contribuyen a que de ciertas zonas con pobreza o pobreza extrema surjan el mayor número de personas dedicadas a la delincuencia organizada, o de homicidios vinculados con la delincuencia organizada; o si en estas zonas es donde se cosecha el mayor porcentaje de amapola o se produce el mayor número de metanfetamina. Si alguno de estos rubros (o de otros muchos existentes) se podrían diseñar políticas públicas mucho más focalizadas y monitorear de mejor manera sus resultados.

3.3.2 Desempleo.

Si bien, en los dos últimos sexenios (Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto) existe un crecimiento sostenido de empleos creados, y la tasa de desempleo en México es baja (4% según datos del Inegi²¹⁸ a agosto de 2016), la realidad es que en la última década el empleo no creció al ritmo que demanda la evolución demográfica, pues el crecimiento natural de la población (nacimientos menos defunciones) es en promedio anual, de 1.6 millones de personas por año y la población en edad de trabajar aumenta en 1.4%, -considerando que de estos nuevos integrantes de la nación, seis de cada 10 se incorporaron a la fuerza de

²¹⁸ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI, puede consultarse en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>.

trabajo (PEA)-, por lo que el número de empleos (sin considerar si son de calidad o no) es insuficiente.

En esa misma lógica, dos de cada 10 que ingresaron a la fuerza de trabajo, no encontraron una ocupación. De los que sí están ocupados, un poco más de las tres cuartas partes obtienen una ocupación por condiciones de informalidad. Los ocupados en actividades agropecuarias han emigrado del campo a las áreas urbanas, presionando al mercado de trabajo, principalmente en el sector terciario informal.

Según datos del Observatorio Económico de México²¹⁹, el déficit de empleos formales en México es de 15 millones, considerando el periodo de 1997 hasta 2015, es decir, un estimado promedio de 833,000 empleos anuales; lo anterior, aunado a que gran parte de la población joven permanece en la inactividad, genera un gran desperdicio en la energía creativa de los mexicanos.

Como consecuencia del rezago, México tiene un considerable déficit de ocupaciones, especialmente de empleos con calidad. Existen ocho millones de mexicanos que pueden y desean trabajar, pero que no están en posibilidad de hacerlo –inactivos disponibles más desocupados²²⁰–.

La mayoría de los jóvenes que entran al mercado de trabajo se incorporan en actividades informales, con un bajo nivel de productividad y muy bajas remuneraciones. Según las más recientes estadísticas, hay 20.6 millones de ocupados en condición de baja calidad del empleo o informalidad; y el rezago total es de 29 millones de empleos con calidad.

Durante la próxima década, la población en edad de trabajar seguirá creciendo por lo que la presión sobre el mercado de trabajo no cederá. En cambio, la población infantil y joven se reducirá, y la de adultos mayores todavía no aumentará significativamente. En caso de continuar la tendencia reciente de

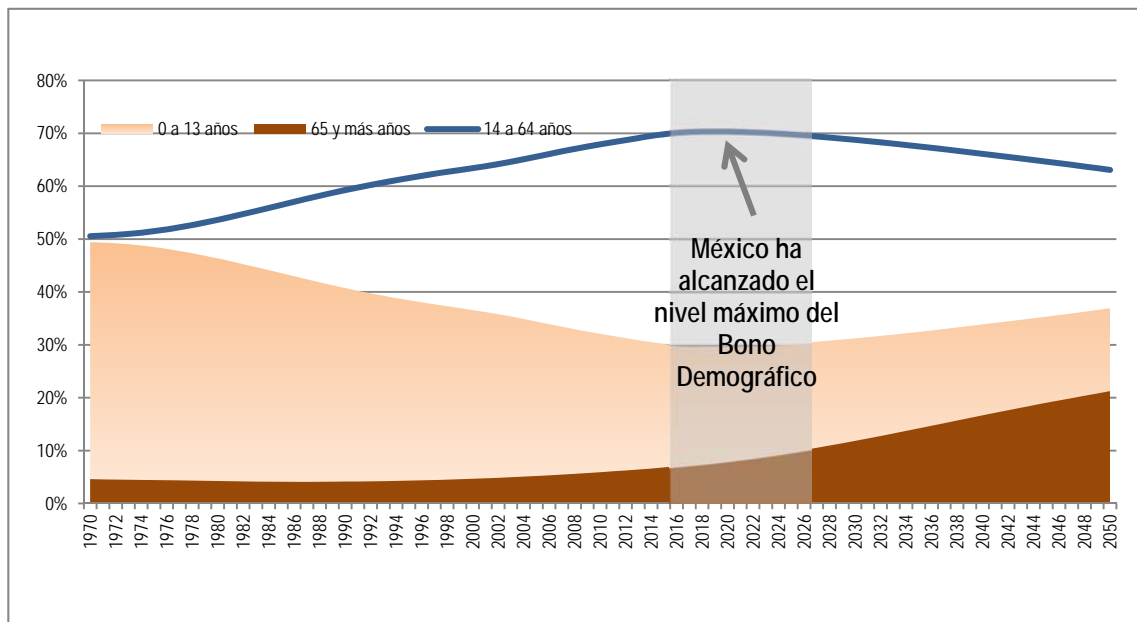
²¹⁹ Se puede consultar en http://observatorio.azc.uam.mx/mod_macro.php?id=138.

²²⁰ Se puede consultar en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.

generación de empleo, no será posible crear los puestos de trabajo requeridos por la población.

Además, una parte importante de la fuerza de trabajo potencial, mujeres en edad de trabajar, se quedará en la inactividad. El bono demográfico estará presente para México, según estimaciones de la Conapo, hasta 2026, esta oportunidad no volverá a presentarse; por lo que la mayor parte del esfuerzo tendrá que realizarse en los siguientes diez años.

GRÁFICO II: Proporción de los grupos de edades de la población en edad de trabajar y la población dependiente



Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población e Inegi.

Consideraciones:

- En los últimos 40 años, la población en edad de trabajar ha aumentado aceleradamente.
- En 2009, había 67 de cada 100 mexicanos en edad de estar ocupados; mientras que se estima que para 2019, habrá 70 de cada 100 en esas condiciones.

Después de esto, se presentará un proceso gradual de envejecimiento de la población, lo que implicará un aumento relativo de los dependientes económicos. Sólo en caso de lograr la creación de empleos de calidad y con remuneraciones suficientes para generar ahorro de largo plazo, los jóvenes actuales podrán lograr su sostenimiento cuando alcancen su edad de retiro, sin ejercer una carga sostenible sobre la siguiente generación.

Es decir, para estar en óptimas condiciones, México debería crear 2.5 millones de empleos al año para cubrir los rezagos y las necesidades laborales de los mexicanos. Es previsible que los niveles de desocupación aumenten estructuralmente debido a:

- La creciente incorporación de jóvenes al mercado laboral por el “bono demográfico”.
- La mayor escolaridad de estos jóvenes.
- La creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral -que buscan preferentemente empleos con prestaciones-.
- Las dificultades para emigrar a Estados Unidos.

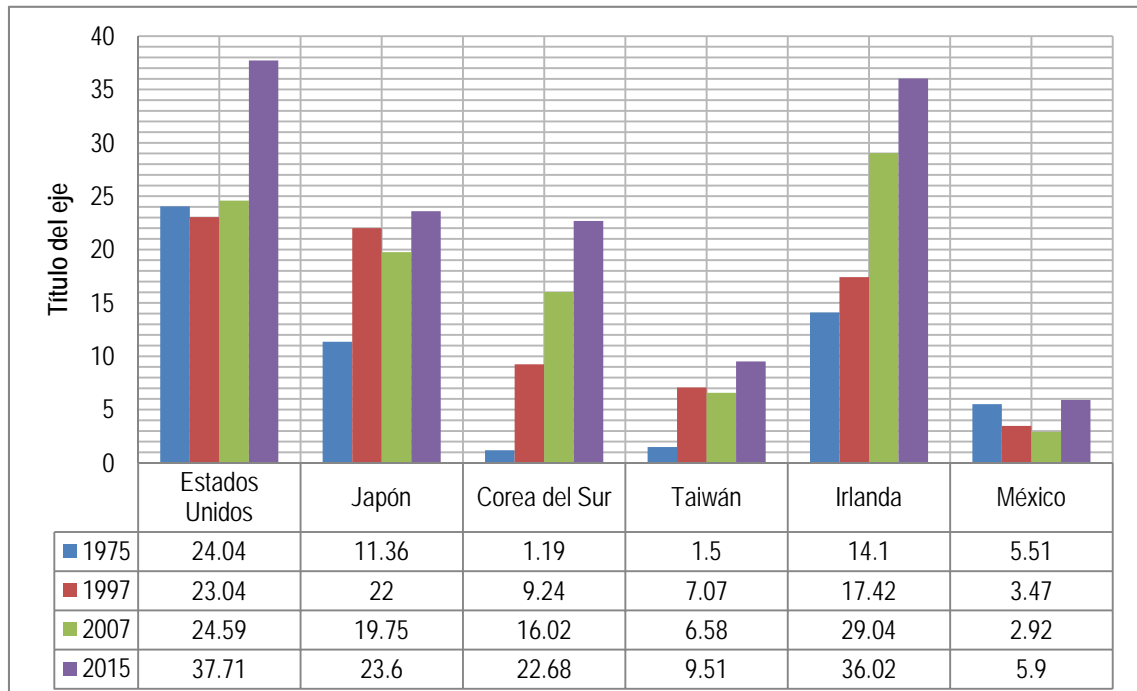
Si se mantiene el contexto económico actual y si la Reforma Laboral no da los resultados esperados o tarda en darlos, el desempleo crecerá más en los próximos años y provocará mayores niveles de pobreza y tensión social.

Lo anterior, aunado a los problemas de informalidad y el retorno de migrantes a México, se reflejará en mayores presiones al mercado laboral. Los riesgos inherentes a la migración, las crecientes restricciones para cruzar vía terrestre la frontera y para contratar a mexicanos en el país del norte, provocan posiblemente la mayor demanda de empleos de la historia en México.

Además, los ingresos reales no crecen. A lo largo de las dos últimas décadas, el salario real ha perdido poder adquisitivo. La sobreoferta de mano de obra ha

sido determinante para mantener bajos los niveles salariales. Aunado al lento ritmo de crecimiento económico.

GRÁFICO III: Remuneraciones promedio por hora de los trabajadores de la Industria Manufacturera (dólares de Estados Unidos)



Elaboración propia con base en datos publicados por <https://www.conference-board.org/ilcprogram/index.cfm?id=38269>

En 40 años Corea aumentó más de 20 veces las remuneraciones de sus trabajadores manufactureros y Taiwán más de cinco veces. En cambio en México, apenas en 2015 se alcanzó el nivel que se tenía en 1975.

Lo anterior está asociado, entre otros factores, a una baja productividad, indicador que se ha estancado en México durante los últimos 30 años. La evolución de la productividad laboral por sectores ha sido desigual.

Es decir, este tema que es un de los de mayor interés para efectos de esta investigación, y representa una de las principales preocupaciones para México y el mundo, no está incluido como un tema de Seguridad Nacional al que se le de seguimiento, a pesar de que de ello depende una gran parte del numeral 4 del PSSN 2014-2018 “Posición de México en el mundo”.

3.3.3 Informalidad

La población ocupada en condición de informalidad en México comprende tres importantes segmentos de mercado laboral:

- a) Los **ocupados en el sector informal**: a estas personas se les clasifica como informales debido a que la unidad económica no tiene registro ante la autoridad fiscal.

- b) A esa población, bajo la nueva metodología de medición de la informalidad, se suman los **asalariados** que en su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral. El criterio operativo para deducir esta situación, es la falta de acceso a los servicios de salud otorgados como prestación laboral, a través de una institución de seguridad social (no incluye al Seguro Popular). Estos pueden estar en:
 - ✓ Empresas del sector formal (registradas ante la autoridad fiscal).
 - ✓ Como trabajadores domésticos.
 - ✓ Actividades agropecuarias.

- c) Y finalmente, los **trabajadores por cuenta propia en actividades agropecuarias**.

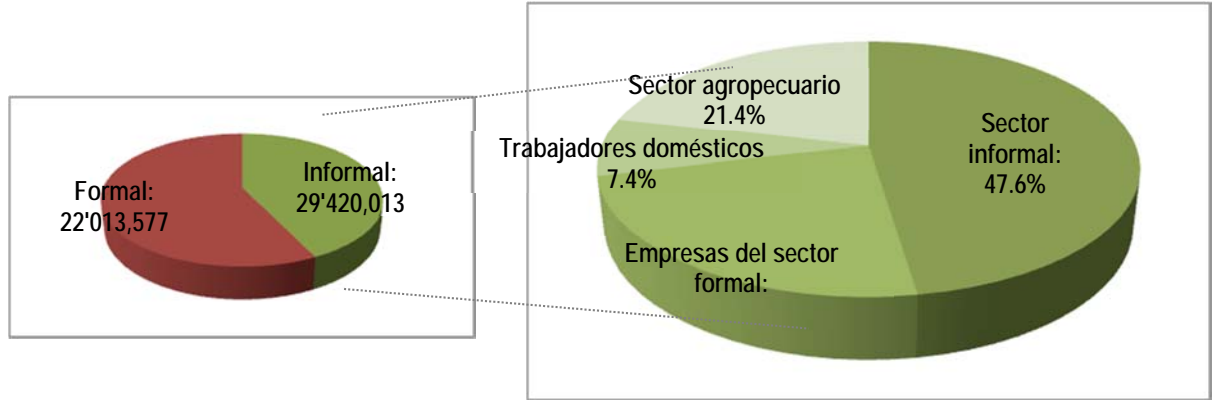
En conjunto las personas en condición de informalidad agrupadas en estos tres segmentos²²¹ constituyen el 57.3% de la población ocupada total, es decir 29'420,013 trabajadores de un total de 51,433,590. De los 29.4 millones de ocupados informales, el 47.3% (13.9 millones) trabaja en el sector informal.

El restante 52.7% (15.49 millones) corresponde a trabajadores que laboran en condiciones de irregularidad laboral, tanto en empresas formales como en

²²¹ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS-INEGI. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.

instituciones (públicas o sin fines de lucro), en el servicio doméstico y en el sector agropecuario.

GRÁFICO IV: Configuración del sector informal en México



Elaboración propia con base en datos Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS-INEGI. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

Durante los últimos 18 años, la Población Económicamente Activa de México se ha incrementado en más de 18 millones de personas, al pasar de 35.1 en 1995 a 53.5 millones en 2016²²², mientras que en ese mismo periodo, la economía (sin contabilizar el crecimiento de puestos del sector público) ha sido capaz de generar sólo alrededor de 7 millones de puestos de trabajo asalariados con seguridad social²²³.

Es decir, mientras que la necesidad de empleos es de alrededor de alrededor de 900,000 de puestos de trabajo formales por año para satisfacer la demanda, la economía ha logrado generar en promedio anual de menos de 400 mil, por lo que la informalidad se ha convertido en una válvula de escape para una oferta de mano de obra creciente.

Debido a los bajos salarios en México, (66% de la población ocupada percibe hasta tres salarios mínimos) el costo de cotizar a las instituciones de seguridad social, es decir, dejar de percibir una parte del salario líquido para “invertirlo” en prestaciones sociales como acceso a la salud, o la posibilidad futura de acceder

²²² Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS-INEGI. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.

²²³ Los datos están calculados con los promedios anuales de los puestos de trabajo asegurados al IMSS.

a una pensión, excede el beneficio de tener una mayor disponibilidad de poder adquisitivo inmediato y representa una restricción a su libertad actual de consumo, al margen de la cuestionable calidad y oportunidad de los servicios médicos prestados por las instituciones de seguridad social.

Desde el punto de vista del empleador, el pago de contribuciones a la seguridad social, adicionales al salario, que en promedio representan aproximadamente el 20% del costo laboral total, así como los costos en los que incurre la empresa para separar a un trabajador poco productivo, o para ajustar su estructura de costos variables frente a la contracción de la demanda o del ciclo económico, exceden los beneficios de la formalización. Si bien con la reciente Reforma Laboral, se flexibiliza la contratación individual con el fin de reducir la incertidumbre para las empresas, persisten los temas de la indemnización constitucional regida por el Artículo 123 Constitucional, así como el tema de la escasa productividad laboral, que entre 2005-2015 mostró un crecimiento insuficiente (tasa media anual de 0.8 por ciento).

Las consecuencias no deseadas de ciertas políticas públicas distributivas, no contributivas, también han sido un factor para propiciar el crecimiento de la informalidad, por ejemplo, el acceso a diversos bienes y satisfactores básicos como son los servicios de salud a través de Seguro Popular, pudieran desincentivar la búsqueda de un empleo formal y por tanto, el registro a instituciones de Seguridad Social, como lo señala en otras palabras Santiago Levy en su libro “Buenas intenciones, malos resultados”,²²⁴ con las consecuentes implicaciones en el ámbito de las pensiones y las prestaciones como el acceso a la adquisición de vivienda. En ese sentido, uno de cada cuatro ocupados está inscrito al Seguro Popular, y esta proporción es mayor en el universo de los informales, uno de cada tres.

²²⁴ Santiago Levy, Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México, (México, editorial Océano, 2010).

Un factor adicional que propicia que la informalidad laboral prevalezca sobre el empleo formal en México es la ausencia de protección contra el desempleo entre los trabajadores del sector formal. México es uno de los pocos países del continente que no cuenta con un seguro de desempleo, lo que deja a los trabajadores del sector formal en situación de vulnerabilidad patrimonial frente al riesgo de perder su empleo. En este contexto, la informalidad se convierte en el único mecanismo de protección frente a la pérdida de la fuente de trabajo para las personas.

La combinación de políticas distributivas no contributivas como el seguro popular y la ausencia de un seguro de desempleo son un fuerte incentivo para la informalidad.

En la informalidad coexisten diversos aspectos vinculados a la evasión fiscal, la elusión de obligaciones patronales, el subempleo, el empleo de menores, el trabajo doméstico y el trabajo de autoconsumo o subsistencia agrícola, siendo el denominador común de todas estas expresiones con causas muy diversas, la ausencia de protección social o de seguridad social vinculada al trabajo.

En ese sentido pueden identificarse al menos tres tipos de riesgos ocasionados por la informalidad.

- 1) En términos de bienestar e ingresos, aumento de la pobreza, marginación y desigualdad. Casi dos terceras partes de los trabajadores informales reciben sus ingresos ya sea en especie y como máximo hasta dos salarios mínimos. Comparativamente, los niveles de remuneración en la informalidad son hasta 40% menores que en la formalidad. En ciertos ámbitos semiurbanos y rurales, las actividades agrícolas de autoconsumo, las extractivas, el trabajo a destajo o el trabajo temporal sin prestaciones son la única vía de sostenimiento familiar, e incluso pueden asociarse también actividades ilegales o clandestinas: como trata de personas, apropiación, explotación, extracción de recursos y bienes públicos de forma ilegal.

- 2) Deterioro del tejido productivo y consecuente pérdida de competitividad como país. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce que la productividad de las empresas informales es 45% más baja que la que se observa en el sector formal. En el ámbito urbano, el ambulante constituye uno de los segmentos de mayor riesgo del trabajo informal, ya que la línea entre la informalidad y la ilegalidad es muy tenue. Cerca de una tercera parte de los ocupados en la informalidad (alrededor de 9 millones) realizan actividades económicas sin local o establecimiento: ambulantes, en vehículos o en tianguis. De estos 1.8 millones se dedican al comercio.

Toda vez que cerca de una tercera parte de los ocupados en la informalidad son jóvenes (alrededor de 9.6 millones de ocupados en la informalidad de entre 14 y 29 años), existe un grave riesgo de quiebra fiscal del estado, debido al debilitamiento de los esquemas contributivos y recaudatorios, asociados a la no cotización a los sistemas de seguridad social y de pensiones, la evasión fiscal, así como a actividades ilegales como el comercio ambulante de mercancías de contrabando.

- 3) Desequilibrio en las finanzas públicas e incremento de impuestos, puesto que el ritmo de crecimiento económico y de creación de empleos formales a las tasas actuales, (1.2% y 2.9% respectivamente) son insuficientes para que al mismo tiempo se concreten las reformas orientadas a proveer seguridad social universal (incluidas pensiones no contributivas para adultos mayores).

En el periodo 2013-2018, de acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), la población total se incrementará en 6.3 millones, de los cuales, la población en edad de trabajar (14-65 años) representa 5.4 millones y los restantes 900,000 son dependientes (menores de 0 a 14 años y adultos mayores de 65 años y más).

De mantenerse constantes la proporción de personas en edad de trabajar que participan en la actividad económica (59%), así como la tasa de

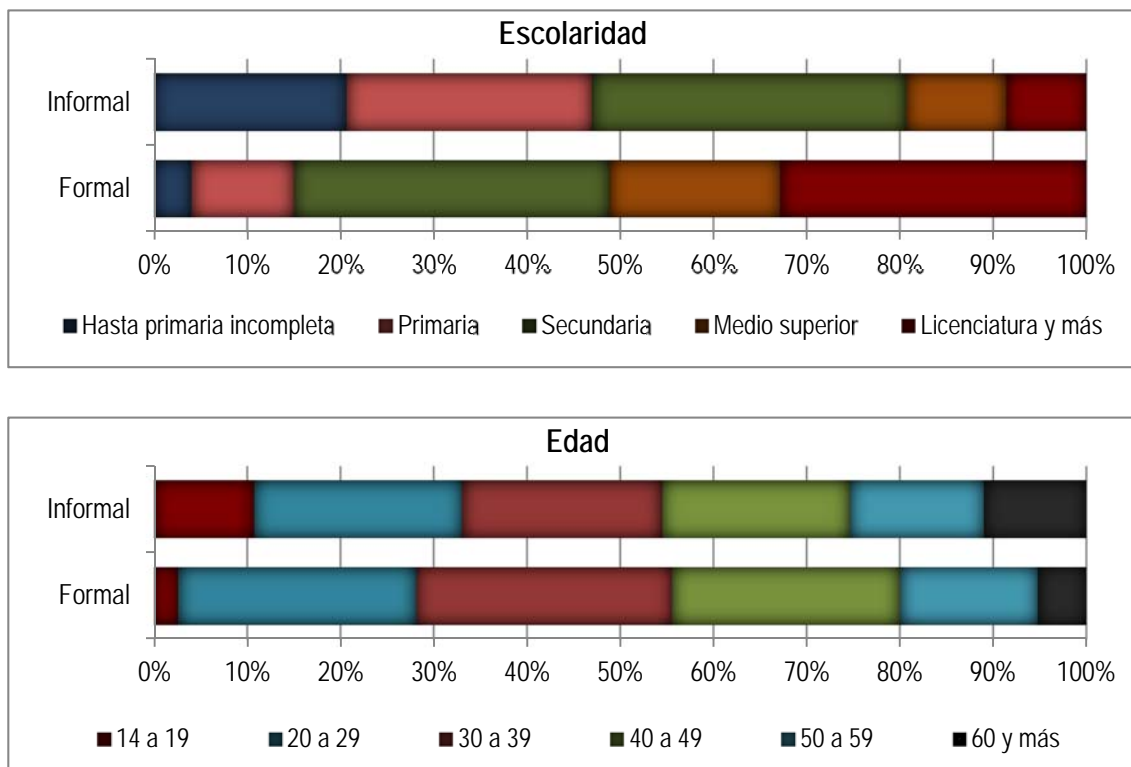
desocupación en 5%, y de no abatirse la proporción de los ocupados informales respecto a la población ocupada total, esto es, seis de cada diez ocupados, para el año 2018 la población ocupada en la informalidad aumentaría en cerca de 1.9 millones de personas, superando los 31 millones de ocupados informales.

Si se mantiene la tasa actual de crecimiento del PIB, el empleo formal sólo aumentaría en poco más de 1.2 millones, con los consecuentes impactos negativos en productividad, evasión de impuestos directos, y mayor fragilidad de los sistemas de pensiones y ahorro para el retiro, toda vez que el número de adultos mayores de 65 años (que en el contexto de reformas a la seguridad social tendrían derecho a una pensión universal) se incrementará en casi el mismo número que los ocupados formales.

Debido a factores económicos, aunados a la rigidez de la ley laboral, la informalidad se convirtió en la única posibilidad laboral para miles de jóvenes y desocupados. La tasa de informalidad laboral es de 52.5% (calculada sobre la población ocupada no agropecuaria), lo que implica que en la última década, de manera sostenida, cada año se incorporan a la informalidad alrededor de 500,000 personas.

En el segundo semestre de 2009 se alcanzaron 20.5 millones de empleos informales en México, la cifra histórica más elevada, que representa el 54.4% de la población ocupada no agropecuaria.

GRÁFICO V: Características de los ocupados informales, en comparación con el empleo formal



Elaboración propia con base en datos Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS-INEGI.
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

3.3.4 Educación

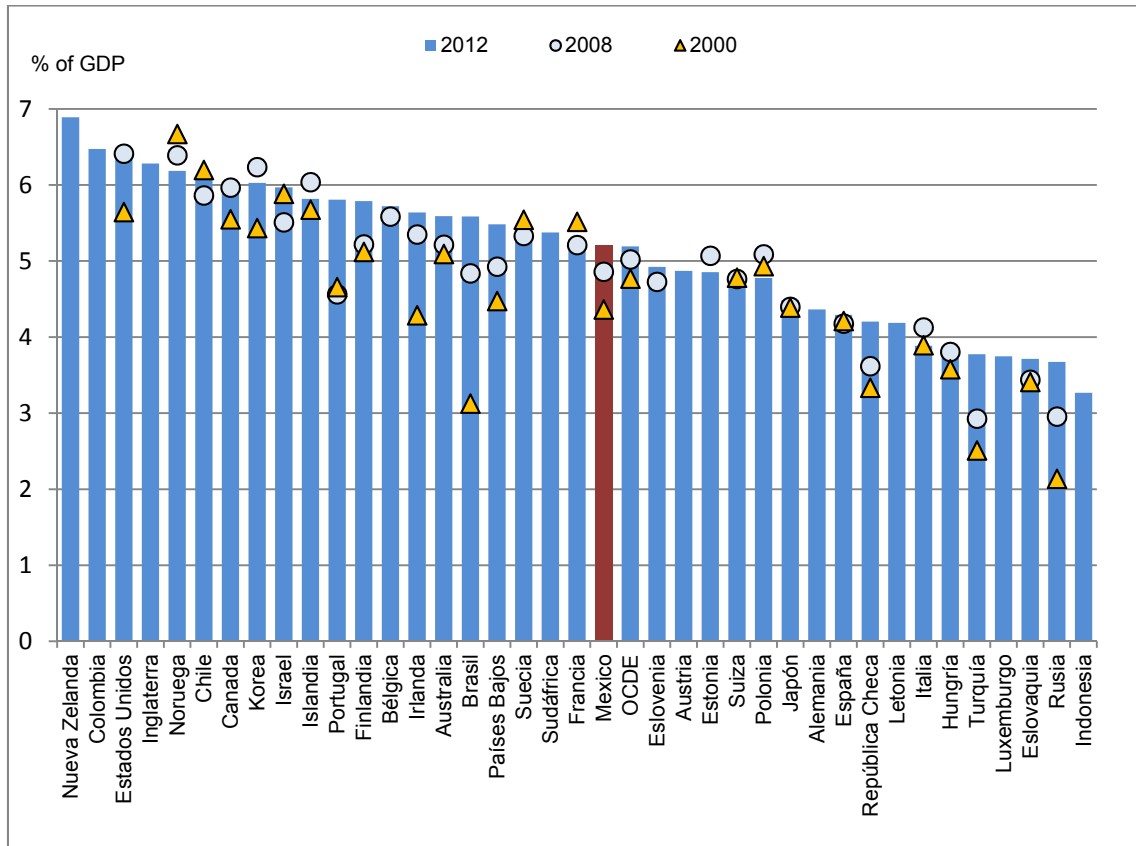
Si bien la aspiración de la Reforma Educativa es lograr cambiar de fondo la educación en México, y el ponerla en marcha constituye en sí mismo (sin importar si está completa, o es la mejor propuesta) un adelanto muy importante para el país, en términos de Seguridad Nacional se identifican dos situaciones complejas: 1) los resultados de la educación en los alumnos; y 2) los grupos de poder que impiden el avance de la Reforma y los ajustes para mejorar la educación mexicana.

En cuanto a resultados, algunos datos interesantes sobre México se pueden observar en el Informe 2015 “Education at a glance”, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

- La inversión en educación es más alta que el promedio de algunos países de la OCDE, sin embargo, sus resultados son inferiores a lo esperado.

GRÁFICO VI. Gasto en instituciones educativas primaria a terciaria como porcentaje del PIB (2000, 2008 y 2012)

De fuentes públicas y privadas, excluidos los programas no distribuidos



Fuente: OCDE, Tabla B2.2, <http://dx.doi.org/10.1787/888933283964>.

- De 2005 a 2012 la población de 25 a 34 años que alcanzó la educación media superior pasó de 38% a 46%; sin embargo, este porcentaje es mucho menor que el promedio de la OCDE (83 por ciento).
- Entre 2005 y 2013, incrementó el número de adolescentes de 15 a 19 años que estudian, al pasar del 48% al 54%. A pesar de ello, en 2013 en México y Colombia (de los países de la OCDE), menos del 60% de esos jóvenes estaban inscritos en el sistema educativo.

- Un dato alarmante es que México destina un mayor porcentaje de su gasto actual en educación a la remuneración de los docentes que cualquier otro país de la OCDE. En 2012, casi 81% del gasto actual en los niveles de primaria y secundaria se usó para remuneración de los docentes (el promedio de la OCDE, que incluye al nivel postsecundario no terciario, fue de 62%). Cerca de 62% del gasto actual en el nivel terciario se dedica a remunerar a los profesores (el promedio de la OCDE es 40 por ciento).
- Sólo cerca de una de cada cinco personas de 25 a 64 años de edad y una de cada cuatro de 25 a 34 años tienen un título de educación terciaria. Se estima que en México, cerca del 4% de los jóvenes mexicanos obtendrán un título de maestría en su vida (el promedio de la OCDE es 22%) y que menos de 1% completará un programa de doctorado (el promedio de la OCDE es 2%). Las tasas de ingreso son también bajas en los programas terciarios de ciclo corto: se calcula que el 3% de los jóvenes de México se matriculen en este tipo de programa, en comparación con el promedio de 18% en los países de la OCDE.

Desde el punto de vista del investigador, el elemento más importante de la Seguridad Nacional debería ser la educación, pues ello le permitiría al país contar con ciudadanos y profesionistas capacitados para enfrentar los nuevos retos globales y ser más competitivos.

Para Condolezza Rice²²⁵, las problemáticas que plantea la educación en materia de Seguridad Nacional se observan en cinco líneas: crecimiento económico y competitividad; seguridad física; propiedad intelectual; conciencia global y unidad y cohesión de país.

En el reporte que hacen Rice y su grupo de expertos, señalan que en Estados Unidos existen demasiados jóvenes que no son empleables en una economía cada vez más especializada y global; e incluso, que muchos de ellos no están

²²⁵ Rice, *US Education Reform and National Security*.

calificados para unirse al área militar, porque no son aptos físicamente, tienen antecedentes penales o un nivel inadecuado de educación. Refieren que las fallas en el Sistema educativo en ese país, dañan su capacidad de defensa, de proteger su información, de llevar a cabo acciones diplomáticas y de crecer en su economía.

Para cambiar lo anterior, el Grupo de Trabajo propone tres líneas:

1. Implementar las expectativas educativas y evaluaciones en temas vitales para proteger la seguridad nacional; asegurando que los estudiantes tendrán las habilidades y conocimientos necesarios para ello.
2. Hacer cambios estructurales para proporcionar a los estudiantes mejores alternativas de acceso a la educación.
3. Poner en marcha una especie de auditoría a las acciones de seguridad nacional vinculadas con la educación, a fin de que exista un esfuerzo nacional coordinado para evaluar si los estudiantes aprenden las habilidades y conocimientos necesarios para salvaguardar el futuro, la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos.

Ese informe refiere que la calidad educativa en Estados Unidos es similar a la que tenían hace tres décadas. Si lo anterior ocurre en el vecino del norte, donde sus ex funcionarios públicos señalan que las nuevas demandas laborales no empatan con la oferta existente, qué es lo que se espera para México, donde según los resultados de la última prueba PISA²²⁶ aplicada (datos a 2012), el 55% de los alumnos no alcanzó el nivel básico en matemáticas, el 41% el básico en lectura, y el 47% en ciencias.

Ahora bien, a partir de la implementación de la Reforma Educativa en 2013, fecha desde la cual empezó a operar en prácticamente todas las entidades de la República, con excepción de Chiapas, se generó enojo y encono en algunos

²²⁶ Se puede consultar en <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>.

grupos de poder, principalmente aquellos asociados con los sindicatos magisteriales, que en lugar de pensar en la forma de mejorar indicadores como los previamente mencionados, estaban preocupados porque se habían vulnerado algunos de sus intereses particulares, tales como:

TABLA X: AFECTACIONES DE LA REFORMA EDUCATIVA A CIERTOS GRUPOS DE PODER

Acción	Intereses afectados
Incremento de controles (centralización presupuestal, información y evaluación).	Manejo discrecional de los recursos financieros y humanos por parte de los sindicatos.
Concurso para asignar plazas magisteriales.	Se cancelan las plazas directas a estudiantes del último año de la carrera magisterial; o bien, las herencias o ventas de plazas, y las asignaciones arbitrarias.
Actualización del Sistema de Información y Gestión Educativa.	El Sistema acota la discrecionalidad en el padrón magisterial, así como en el número de plazas asignadas por maestro.
Centralización de la gestión de la nómina de Profesores. Elaboración de un censo.	Se inhibe el manejo por parte de las autoridades estatales y del Sindicato de los recursos asignados.

Elaboración propia

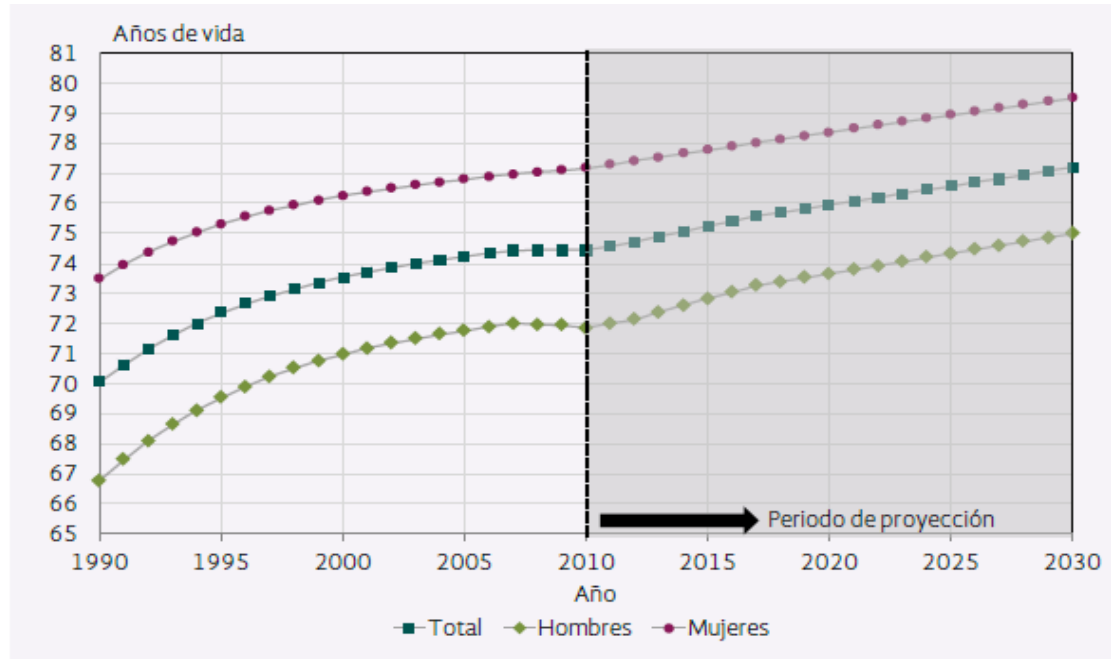
Si bien, el cambio que México necesita para mejorar en la educación, no sólo dependerá del éxito de la Reforma Educativa, ésta sí implica un gran inicio para lograr la transformación educativa, que por ahora está más bien centrado en aspectos administrativos, pero que deberá recaer en la capacitación y mejora de los recursos humanos que están a cargo de la educación; en el cambio en el modelo educativo (hoy ya gestándose) y en la modificación del diseño curricular, de tal forma que responda a las necesidades que tendrá el ciudadano del futuro.

3.3.5 Evolución demográfica.

Se espera que para 2025 la expectativa de vida alcance los 83 años como promedio mundial; por lo que, del total de la población económicamente activa, alrededor de 40% estará jubilada.

Según los datos más recientes²²⁷ del Consejo Nacional de Población (Conapo), para el caso de México, se prevé que la esperanza de vida de la población total sea de 76 años en 2020 y de 77.2 en 2030; las mujeres alcanzarán 78.4 años en 2020 y 79.5 en 2030, mientras que los hombres 73.7 años en 2020 y 75.0 años en 2030.

GRÁFICO VII. Esperanza de vida al nacimiento en México, por sexo (1990-2030)



Fuente: Conapo.

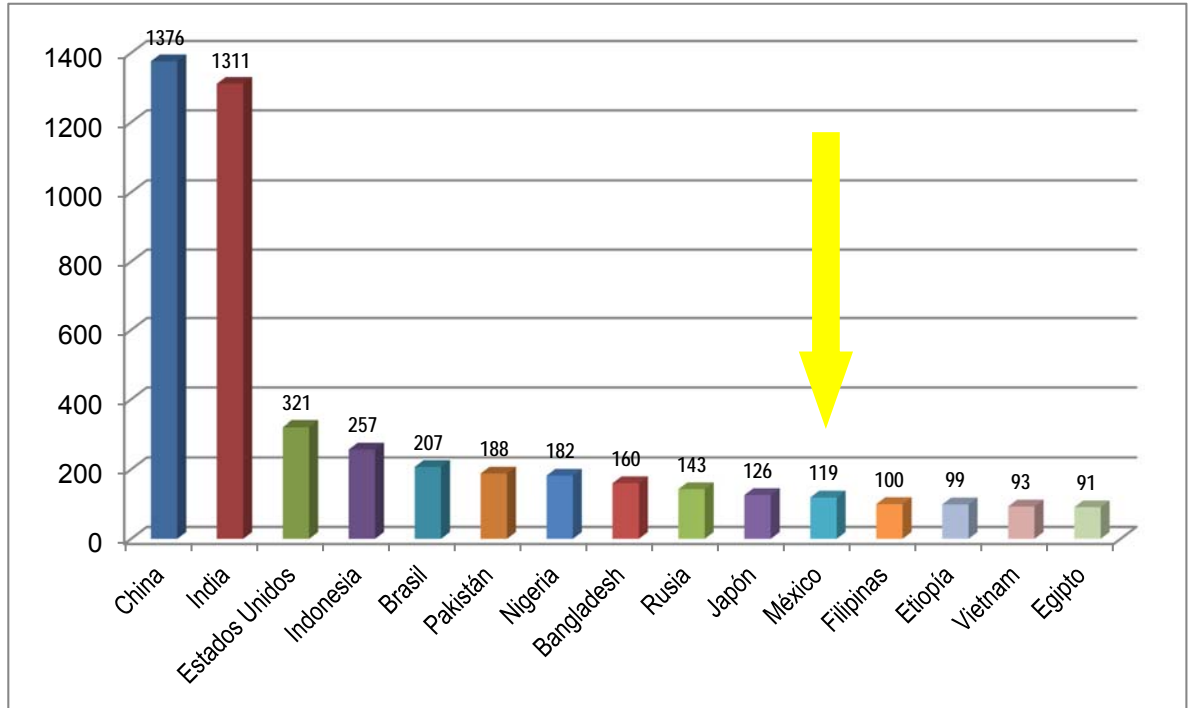
México transita por una etapa de envejecimiento poblacional. El descenso en las tasas de mortalidad y fecundidad obliga a repensar las políticas públicas con una nueva visión. En 2010, la población de 60 años y más era de 10'055,379 (6.3% de la población total del país). Se prevé que para 2030 las mujeres de 60 años y más representen 18.7% del total de las mujeres, y los hombres 16.2%. El envejecimiento implicará presiones en los sistemas de pensiones y seguridad social no experimentadas hasta ahora.

La sobrepoblación mundial traerá consigo incrementos en los flujos migratorios, sobredemanda alimenticia, escasez de agua potable y crecientes

²²⁷ Se puede consultar en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/15_Cuadernillo_Mexico.pdf (visto el 08 de diciembre de 2016).

concentraciones urbanas; y, en consecuencia, el agotamiento de los recursos naturales, pérdida de la biodiversidad y agudización del cambio climático.

GRÁFICO VIII. Países con mayor población en el mundo (millones de habitantes)



Elaboración propia con datos retomados del INEGI y de Fuente ONU. World Population Prospects. The 2015 Revision. En: <http://esa.un.org/unpp/wpp/> (8 de septiembre de 2016).

En la medida que México reconozca su creciente papel en el concierto internacional, congruente con su peso económico y asuma el liderazgo inherente a las transformaciones que acompañan a la globalización, la política de seguridad nacional necesariamente deberá tener una visión más amplia y de largo aliento que incorpore temas demográficos como prioritarios.

El Gobierno Federal ha implementado una serie de políticas públicas en la materia en los últimos años, particularmente la articulación entre los programas de población y de desarrollo económico, social y humano. Su objetivo ha sido contribuir a armonizar los fenómenos demográficos con los procesos del desarrollo sustentable a través de acciones que promueven el crecimiento y la distribución territorial de la población acorde a las potencialidades del desarrollo

de las diferentes regiones, el respeto a los derechos reproductivos de las personas, la participación de la población fincada en una sólida cultura demográfica, y una visión de género que trasciende en los procesos económicos, sociales y culturales del país.

Con tan sólo estos factores potenciadores (existe más), sería posible que México configurara políticas públicas de corte más estratégico para mejorar la Seguridad Nacional, y por tanto, su crecimiento y desarrollo como país, pues ellos afectan o pueden afectar directamente los bienes tutelados que pretende salvaguardar la Seguridad Nacional. Por ejemplo:

**TABLA XI: MATRIZ COMPARATIVA DE FACTORES
POTENCIADORES CON ELEMENTOS DE LA
SEGURIDAD NACIONAL**

	Soberanía	Bienestar de la población	Democracia	Estado de Derecho	Territorio
Pobreza	Deterioro de la relación sociedad - gobierno.	Sectores vulnerables carentes de acceso a recursos y servicios básicos.	Desconfianza en las instituciones gubernamentales.	Falta de valores que provoca quebranto a las leyes.	Asentamientos irregulares de la población en zonas de alto riesgo, así como incremento de zonas marginadas.
Desigualdad social	Falta de distribución del ingreso. Marginación que inhibe el desarrollo humano.	P o c a s o n u l a s oportunidades de acceso a recursos y servicios básicos para grupos vulnerables.	Exclusión en puestos de elección popular. Falta de interés por ejercer sus derechos ciudadanos.	Acrecentamiento del índice delictivo.	La disparidad regional evita el acceso a recursos y servicios básicos.
Desempleo	Incremento del descontento social debido a la falta de oportunidades.	Nula capacidad de ahorro e inversión a la economía.	Incremento de movilidad social.	Incremento de actividades ilícitas. Radicalización de movimientos sociales para exigir derechos laborales.	Asentamientos irregulares de la población en zonas de alto riesgo y/o protegidas. Así como el crecimiento de la zona conurbada.
Informalidad	Falta de acciones para incorporar al sector formal.	Afecta al autoempleo. Evita acceso al crédito bancario y ahorro para el retiro; lo cual genera sobresaturación en sistemas de salud y programas sociales.	Falta de legitimación de las autoridades.	El sector informal afecta al cumplimiento de obligaciones fiscales. Complejidad en la reglamentación para crear empresas.	Deterioro y obstrucción del desarrollo urbano.
Baja calidad educativa	Tensión en las relaciones entre el sector educativo, gobierno y sociedad.	No permite fortalecer la competitividad. Rezago educativo que provoca falta de oportunidades laborales.	Grupos de interés (CNTE) se han apoderado del sistema educativo. Se carece de controles para mejorar su funcionamiento.	La baja calidad educativa y la desertión escolar, fomenta que ciertos sectores de la sociedad realicen actividades ilícitas.	El problema se agudiza en escuelas indígenas y rurales, existen zonas donde no se da prioridad a la educación.
Evolución demográfica	Incertidumbre de la sociedad que fomenta la migración.	Fomenta el desempleo, aumenta la migración, la informalidad, y un rezago en la productividad del campo.	Desconocimiento y falta de interés por conocer las instituciones públicas.	Fomento en actividades delictivas.	Comunidades desplazadas, falta de espacios físicos para vivienda, escasez de agua potable.

Lo anterior, permite observar que debido a que el mundo se encuentra inmerso en transiciones cuyos escenarios son difíciles de configurar pues las consecuencias de una acción son menos previsibles que antes, es importante considerar otros elementos que aislados, quizá sean controlables, pero que al combinarse pueden generar una polarización más radical que las vividas en el pasado.

México desarrolla esfuerzos importantes pero aún poco efectivos para insertarse en el nuevo concierto mundial; y aunque el Pacto por México, las reformas estructurales y el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 dan cuenta de la visión estratégica con la que México intenta atender las situaciones que enfrenta, la realidad es que aún falta articularlo e implementarlo a nivel de política pública, así como diseñar y aplicar verdaderas herramientas de monitoreo y evaluación de la acción de gobierno en el rubro de Seguridad Nacional.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA NUEVAS INVESTIGACIONES

4.1 CONCLUSIONES

Esta investigación inició, como todo estudio exploratorio, con una serie de dudas sobre el qué investigar o cómo hacerlo. Si bien, como puede observarse en la bibliografía, ya existen algunas aproximaciones teóricas sobre el enfoque multidimensional de la Seguridad Nacional, la parte práctica o de aplicación de la política pública, y sobre todo el tema de monitoreo y/o evaluación no cuenta aún con análisis o estudios de respaldo.

Por lo que antes de enlistar algunas conclusiones obtenidas a lo largo del estudio, es importante hacer énfasis en que el objetivo metodológico de este documento no es confirmar o refutar una hipótesis, sino propiciar preguntas o propuestas que originen otras investigaciones en las que los factores potenciadores de riesgo y el enfoque multidimensional de la Seguridad Nacional estén presentes.

Para arribar a las conclusiones, primero se identifican cinco hallazgos que se desprenden del **Programa Sectorial para la Seguridad Nacional 2014-2018**, uno de los principales documentos rectores de la política de Seguridad Nacional de México (los otros dos son el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Agenda Nacional de Riesgos, la cual no es pública, por lo que no forma parte del estudio):

- a) Los factores potenciadores sí se reconocen discursivamente en el Programa como “vulnerabilidades” o “factores de carácter estructural”. Existen varios apartados donde se aborda la forma en la que éstas inciden en la configuración de riesgos actuales que enfrenta México.

En particular, el gobierno mexicano hace un planteamiento sobre cómo ellos contribuyen al aumento de la violencia y la delincuencia; así como la manera en la que están vinculados con la marginación y la pobreza, la falta de oportunidades, el acceso limitado a la educación media y superior, la deserción escolar y el nivel de desconfianza ciudadana.

Sin embargo, en el documento no se observa espacio alguno en el que se argumente con datos duros lo anterior, o se hagan propuestas específicas relacionadas con la manera en la que se pueden atender estas situaciones vinculando, por ejemplo, los aspectos sociales con los de seguridad.

- b) En el Programa, no se considera la participación de las instancias responsables de las políticas social, laboral o educativa en el marco de la Seguridad Nacional, sino sólo de las instancias que tradicionalmente han estado vinculadas a ella, como las secretarías de Marina, Defensa Nacional, Gobernación o Relaciones Exteriores.
- c) No se observan propuestas de monitoreo de acciones para revisar la forma en la que se avanza en la reducción, mitigación o atención de los riesgos o vulnerabilidades vinculadas con la Seguridad Nacional.
- d) En el Modelo de Seguridad Nacional que se plantea en el Programa, se manifiesta la necesidad de evaluar el entorno estratégico nacional e internacional con el fin de identificar retos y antagonismos, es decir, generar diagnósticos. Pero no se proponen políticas públicas para contribuir a ello. Tampoco se observa la manera en la que este modelo tendrá vinculación con los factores no tradicionales a los que se hace referencia con la incorporación de la perspectiva multidimensional.
- e) Una de las principales contribuciones que hace el Programa en torno a la visión multidimensional, es que entre sus tres propósitos de alcance estratégico se establece desarrollar una cultura de la Seguridad Nacional, lo cual sería uno de los pocos planteamientos multidimensionales a nivel activo

y no discursivo, y con vinculación a los factores potenciadores, pues incluso da una gran importancia a la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas públicas para hacerla corresponsable; sin embargo, no es clara la forma en la que piensa llegar a ello, ni existen documentos públicos donde se puedan observar avances o resultados.

Ahora bien, con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación ¿cómo influyen en la Seguridad Nacional de México los factores potenciadores de riesgos y amenazas, desde un enfoque multidimensional?, y a partir del diagnóstico que se hace de estos factores en México en el Capítulo 3, se comparten las siguientes conclusiones, en las cuales se puede observar su influencia:

- i. Los factores potenciadores forman parte de la visión ampliada de la Seguridad Nacional, es decir, del enfoque multidimensional, que ha sido adoptado por México y es reconocido en su Programa Sectorial.

Este acierto tiene que ser incorporado a nivel estratégico, táctico y operativo; y formar parte tanto del discurso como de la práctica, pues los gobiernos actuales, inmersos en riesgos globales e impredecibles, requieren ensanchar la mirada e incorporar a los análisis de la Seguridad Nacional factores “nuevos” o tradicionalmente no considerados.

El mundo, y particularmente México, necesita modificar los métodos y metodologías para prevenir, mitigar, atender o enfrentar los impactos de los nuevos desafíos que enfrenta; lo cual se debe hacer de manera integral, considerando todos los elementos que pueden alterarlos.

- ii. Los factores potenciadores pueden generar crisis en riesgos ya existentes o coadyuvar en la formulación de nuevos.

La influencia de estos factores en México, radica en que los riesgos ya no son aislados, y los detonantes pueden tener características imprevisibles o que se generan por “efectos dominó”.

En México, la globalización generó que la revisión de la Seguridad Nacional, particularmente en las dos últimas décadas, se centrara en imaginar qué es lo “nuevo” que le espera al mundo, cómo se debe concebir ahora la soberanía nacional, sobre todo a partir de los desafíos que marca la apertura comercial, la transición política, la “nueva” democracia, la extensión de las libertades individuales, la necesidad de mejorar la organización ciudadana, la incorporación de conceptos como gobernanza, entre otros.

Estos podrían ser también factores potenciadores que generen crisis. Por ejemplo, para algunos autores, los principios fundamentales sobre política exterior desarrollados por el Estado Mexicano constituyen principios de Seguridad Nacional, aplicados a las condiciones particulares que se presentaron en la formación de su identidad nacional y por lo tanto, se orientan a proteger la soberanía y las independencias nacionales, sin embargo, las demandas actuales muy probablemente requieran que la política exterior de México sea revisada y actualizada, de tal forma que conlleve un mayor dinamismo global, la definición de políticas y acciones multilaterales; y un seguimiento puntual a las políticas públicas en materia de Seguridad Nacional.

Por lo que para que éstas políticas puedan ser efectivas, los Estados, deben adoptar una estrategia integral que permita ajustar el objetivo del país o de la región a la nueva visión. Es decir, tener la capacidad de sintetizar la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad que caracteriza al entorno estratégico; evaluar su impredecibilidad; y formular propuestas racionales.

Esto no es posible hacerlo de manera individual, ó dándole mayor peso al aspecto militar o a la atención sin considerar la prevención; ni sólo hacerlo discursivamente.

La apuesta es pensar en el futuro, en una estrategia de largo plazo perfectamente delimitada por metas y líneas de acción, trazada con una visión de 20 o 30 años, como México lo intentó hacer en el Pacto por México o como lo plasma el Programa Sectorial para la Seguridad Nacional, pero que se queda “corto” al momento de establecer los cómo, cuándo, o la manera en la que se medirá.

Esto implica una perfecta correlación de las causas y los efectos de los riesgos, un análisis detallado de la manera en la que se configuran a nivel nacional, regional o estatal.

- iii. La consideración de los factores potenciadores en el diseño de políticas públicas puede propiciar que estas sean más asertivas, pues serían más focalizadas y por tanto, tendrían mejores resultados.

Si bien esta es una hipótesis, porque el punto no se puede corroborar hasta que se cuente con un estudio de impacto que mida si esto ocurre o no, con la revisión de la propuesta española y el diagnóstico presentado en el Capítulo 3 de este documento, se cuenta con elementos que permiten considerarlo para investigaciones o evaluaciones de política pública posteriores.

Los factores potenciadores actualmente forman parte del discurso sobre la Seguridad Nacional en México, pero aún no de la práctica. Estos elementos no son tomados en cuenta al momento de diseñar, implementar o evaluar las políticas públicas de Seguridad Nacional.

Hacen falta investigaciones serias donde se pueda determinar el nivel de influencia de estos potenciadores sobre las dinámicas de Seguridad Nacional de los Estados, y para México en particular, la manera en la que estos inciden en sus regiones o entidades. Por ejemplo, preguntas como ¿por qué en la zona de Badiraguato, Sinaloa, se han criado algunos de los narcotraficantes más famosos de México y el mundo? Ó ¿cuál es la causa

por la que Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chiapas se mantienen permanentemente en conflictos internos?

¿Qué es lo que detona lo anterior? Seguramente hay causas intrínsecas, propias de las regiones que contribuyen a este tipo de situaciones.

Hoy en día, la mayor parte de los conflictos que ocurren en las naciones son de naturaleza interna, es decir, dentro de sus territorios, y en muchos casos, las causas detonantes son la pobreza, la marginación, la injusticia, el nivel de religiosidad. Pero es necesario contar con datos duros que permitan ser más precisos en qué ocurre y cómo puede resolverse o atenuarse.

Adicional a los tres puntos anteriores, con los que se responde la pregunta que da origen a esta investigación, también ha sido posible concluir que la sociedad mexicana no comprende qué es la Seguridad Nacional. Si bien el tema es complejo, y muchas veces los especialistas tienden a confundirlo, el que la ciudadanía tenga una idea de lo que es y lo que representa para su futuro y el de sus familias, podría generar una sociedad más consiente, previsor, responsable de los impactos de sus acciones y preparada para el mediano y largo plazo, lo que ayudaría a que la cultura de la Seguridad Nacional se hiciera una realidad.

No se identificaron indicadores que midan la correlación entre los factores potenciadores y los riesgos o amenazas a la Seguridad Nacional, lo que implica que se traten como aspectos aislados. Un país seguro debe poner atención a todas las dimensiones que abarca la Seguridad Nacional. Contar con información y análisis que permitan ubicar esas correlaciones podría mejorar la articulación de las políticas públicas, y por ende, los resultados de la intervención del Estado.

4.2 RECOMENDACIONES PARA NUEVAS INVESTIGACIONES

Considerando los puntos anteriores, se podría construir una estrategia de Seguridad Nacional en la que los factores potenciadores tuvieran un rol importante en la generación de políticas públicas e indicadores específicos a los que se les diera seguimiento.

Además, la inclusión de estos factores en la Política de Seguridad Nacional mexicana podría contribuir a diseñar e implementar alguna de las siguientes recomendaciones derivadas de esta investigación:

- 1) Incluir en el Programa para la Seguridad Nacional 2020-2024 un diagnóstico puntual de la incidencia de los factores potenciadores en México, a fin de focalizar de mejor manera las políticas públicas en la materia.

También incorporar un apartado sobre el monitoreo y evaluación de las políticas públicas que emanen del Programa, donde se especifiquen tiempos, responsables y la emisión de informes de avances a los que la ciudadanía tenga acceso.

- 2) Crear una instancia responsable de la evaluación de la política de seguridad y seguridad nacional de México, una especie de “Coneval²²⁸ de la Seguridad”, que sea autónomo y que diseñe metodologías de evaluación para mejorar la implementación de las políticas públicas y sus resultados. Un espacio donde se emitan recomendaciones efectivas para optimizar los recursos o modificar las acciones.
- 3) Crear un Índice de la Seguridad Nacional de México (desde la óptica multidimensional) que mida los elementos que la conforman a nivel nacional, regional y/o estatal.

Con una herramienta de ese tipo, sería factible contar con apoyos para la prevención, así como estimular la colaboración extra-fronteras,

²²⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

particularmente entre regiones, pues los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional hoy en día son vulnerabilidades en cadena que requieren “respuestas en cadena” y focalizadas.

El Índice podría aportar elementos cuantificables con el fin de ubicar el grado de afectación por ámbito, ¿qué municipio o entidad debe atenderse primero? ¿qué aspecto es prioritario a nivel nacional?

- 4) Crear una matriz de impactos cruzados, como la propuesta por Richards Heuer²²⁹, y Randolph Pherson²³⁰, para identificar la incidencia de los factores potenciadores en los riesgos a la Seguridad Nacional.

La matriz, según los autores, es una herramienta útil para el manejo de crisis en la medida que permite alertar a los gestores sobre el impacto que pueden tener colapsos en un sector sobre otros, lo que sería particularmente relevante en los casos vinculados con la Seguridad Nacional, pues podrían observarse más objetivamente las interrelaciones múltiples y significativas.

Heuer y Pherson²³¹ establecen que el uso de esta técnica es útil para analizar una situación compleja y desgranar todas las variables, fuerzas motrices o actores relevantes; así como para una situación estable en la que es pertinente identificar aquello que podría perturbar esa estabilidad; después de un evento significativo para comprender sus implicaciones; o en una situación de rápida evolución, en la que es necesario entender todas las variables que podrían influir en el resultado.

Luego, se podrían identificar los elementos socioeconómicos que podrían incidir para la proliferación o la crisis de esos riesgos. Esto permitiría contar

²²⁹ Richards Heuer trabajó en la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense por 45 años, durante los cuales realizó contribuciones fundamentales al desarrollo de herramientas analíticas basadas en el pensamiento crítico y útiles para el análisis de inteligencia. Actualmente trabaja como consultor en Monterrey, California, en Estados Unidos.

²³⁰ Randolph Pherson es presidente de Pherson Associates, LLC e imparte cursos avanzados de técnicas y herramientas analíticas a analistas tanto de la comunidad de inteligencia estadounidense como del sector privado. En el 2000 concluyó una carrera de 28 años en la comunidad de inteligencia. En la CIA de Estados Unidos, ocupó el cargo de Oficial Nacional de Inteligencia para América Latina.

²³¹ Heuer, Richards J. y Randolph H. Pherson. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, (Washington DC: CQ Press, 2011), 105.

con una base de datos a nivel nacional, con indicadores públicos, sobre el comportamiento de los factores por entidad federativa.

Una vez consolidada se podría ubicar cuáles son las entidades federativas donde convergen el mayor número de elementos negativos y ver si es posible aterrizarlo a nivel municipio. Por ejemplo, se podría hacer algo como:

Afecta a	Delincuencia organizada	Terrorismo	Migraciones Masivas	Cambio climático
Pobreza	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO
Desigualdad social	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO
Corrupción e impunidad	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO
Mala calidad educativa	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO
Desempleo	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO
Informalidad	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO
Evolución demográfica	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO	CAUSA-EFECTO

- 5) Generar un panel de control con los indicadores obtenidos a partir del Índice y de la Matriz, con el fin de observar tendencias, hacer comparativos y monitorear permanentemente los resultados.
- 6) Modificar y mejorar las estrategias de comunicación social para transmitirle a la ciudadanía qué es la Seguridad Nacional y su importancia en la vida cotidiana.
- 7) Consolidar la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de Seguridad Nacional. Como se ha referido, este punto se aborda en el PSSN 2014-2018, pero no se observa algún resultado, quizá lo haya pero no se identificaron datos públicos que lo muestren.

- 8) Impulsar desde México el diseño y desarrollo de estudios en América Latina donde quede claro ¿cómo se definen, diseñan, implementan, perciben o evalúan las políticas públicas en materia de Seguridad Nacional?

Desarrollar cada uno de los puntos anteriores equivaldría a realizar por lo menos ocho tesis de grado, lo que obviamente no fue el objetivo de esta investigación; pero si pueden ser estudios posteriores.

Este estudio tuvo como objetivo generar tendencias investigativas para poder abordar este tema en un futuro a partir de una investigación con mayor rigor científico, lo cual será tarea pendiente de quien la elaboró, pues es un tema joven, que seguramente empezará a tomar fuerza en el mundo globalizado que avanza con mucha rapidez y que requiere de la incorporación de un mayor número de profesionales, tanto de políticas públicas como de la comunidad de inteligencia, para que se puedan desarrollar trabajos serios para brindar un correcto tratamiento al tema.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Miguel Ángel Porrúa, 16 edición, 2002.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las Políticas (estudio introductorio y edición)*. México: Miguel Ángel Porrúa, 3ª. Edición, 2003.
- Alba Vega, Carlos. “Controversias sobre los efectos de la Globalización en México” en Ilán Bizberg, *México ante el fin de la Guerra Fría*. México: El Colegio de México, 1998.
- Altvater, Elmar y Birgit Mahnkopf. *La globalización de la inseguridad. Trabajo en negro, dinero sucio y política informal*. España: Grupo Planeta, 2008.
- Arce Macías Carlos, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi. *Ciudades del Siglo XXI: competitividad o cooperación?*. Estados Unidos: Porrúa, 2005.
- Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1979.
- Balzacq, Thierry. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2011.
- Bauman, Zygmunt. *La globalización, consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 2001.
- Bauman, Zygmunt. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. España: Gedisa editorial, 3a reedición, 2008.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. España: Siglo XXI, segunda reimpresión, 2015.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres, Inglaterra: Logman, 2ª edición, 1991.

- Buzan, Barry, and Ole Waever, Jaap de Wilde. *SECURITY, A New Framework for Analysis*. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1998.
- Calva, José Luis (coord). *Globalización y Bloques Económicos, realidades y mitos*, Volumen 1. México: Editorial Porrúa, 2007.
- De la Corte Ibañez, Luis, y José María Blanco Navarro. *Seguridad Nacional, amenazas y respuestas*. España: LID editorial empresarial, 2014.
- Delumeau, Jean. *Rassurer et protéger, Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*. Paris, Francia: Fayard, 1989.
- Duguít, León. "Las transformaciones del Derecho Público", citado por Arnaiz Amigo, Aurora, en *El Estado y sus fundamentos institucionales*. México: Editorial Trillas, 1995.
- Estay, Jaime R. *Hacia dónde va el sistema mundial?: impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*. Argentina: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, 2007.
- Fernández Santillán, José. *El despertar de la Sociedad Civil, una perspectiva histórica*. México: Océano exprés, 2012.
- Garza Cantú, Vidal. "Las políticas públicas ante la globalización", en Freddy Mariñez Navarro, *Ciencia Política, Nuevos Contextos, Nuevos Desafíos*. México: Noriega Editores, 2001.
- Gaytán Kuri, Armando. *La globalización ayer y hoy, Globalización y bloques económicos, Agenda para el desarrollo*. México: Editorial Porrúa, volumen 1, Cámara de Diputados LX legislatura.
- Glenny, Misha. *McMafia: A Journey Through the Global Criminal Underworld*. London, England: Vintage Books, 2009.
- Hartlan-Thunberg, Penélope. "National Economic Security: Independence and Vulnerability", en Frans A. M. Alting von Geusau, Jaques Pelkman (eds.) *National Economic Security, Tilburg*. Estados Unidos: John F. Kennedy Institute, 1982.
- Hernández Bastar, Martín. *El Contexto Actual de la Seguridad Nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*. México: INAP, 2001.

- Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collados Carlos y Baptista Lucio Pilar. *Metodología de la Investigación*. México: Editorial McGraw-Hill Interamericana; edición 2006.
- Heuer Jr., Richards J. y Randolph H. Pherson. *Técnicas Analíticas Estructuradas para el análisis de inteligencia*. España: Plaza y Valdés Editores, 2015.
- Heuer, Richards J. y Randolph H. Pherson. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington DC: CQ Press, 2011.
- Iturra Gamarra, Alejandro Pablo. *Análisis comparado: Seguridad Nacional versus Seguridad Humana*. España: Editorial Académica Española (EAE), 2011.
- Levy, Santiago. *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México: editorial Océano, 2010.
- Lippmann, Walter. “Foreign Policy: shield of the Republic, Boston”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida*. México: Siglo XXI, 1990).
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Estados Unidos: The University of Chicago press, traducido al inglés por Harvey C. Mansfield, 2da edición, 1988.
- May, Ernest. “National Security in America History”, en Graham T. Allison, Gregory F. Treventon (eds.), *Rethinking America’s Security: Beyond Cold War to New World Order*. New York, Estados Unidos: Norton, 1992.
- Mingst, Karen. *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica –CIDE-, 2006.
- Mittelman H, James H. *El síndrome de la globalización, transformación y resistencia*, México: Siglo XXI editores, primera edición, 2002.
- Nef, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability. The International Political Economy of Development and Underdevelopment*. Ottawa, Canadá: IDRC Books, 1999.
- Nye, Joseph. *The paradox of American Power*. Oxford, England: Oxford University Press, 2002.

- Piketty, Thomas. *El capital en el Siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica, primera edición, 2014.
- Rice, Condoleezza and Joel I. Klein. *US Education Reform and National Security. Independence Task Force Report no. 68*. Estados Unidos: Council on Foreign Relations, 2012.
- Rivera Velez, Freddy. *Estudio Introductorio: Seguridad Multidimensional en América Latina*. Quito, Ecuador: FLACSO, Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008.
- Rockwell Richard R. y Richard Moss. “La Reconceptualización de la seguridad”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida*. México: Siglo XXI, 1990).
- Rodríguez Sumano, Abelardo. *Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha. *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Compilación de artículos de la reunión de expertos “Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe”*. UNESCO-Flacso Chile: Noviembre 2011.
- Rousseau, Jean Jacques. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Libro Primero*. España: editorial ISTMO, 2004.
- Rousseau, Jean-Jaques Rousseau. *El Contrato Social*. España: Penguin Random House Grupo Editorial, 2013.
- Sánchez David, Rubén. *Seguridades en Construcción en América Latina, Tomo II: Dimensiones y Enfoques de seguridad en Colombia*. Colombia: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2008.
- Scheidel, Walter. *The Great Leveler: Violence an the History of Inequality from the Stoe Age to the Twenty-First Century*. Estados Unidos: Princeton University Press, 2017.
- Smith, Steve. “The Contested Concept of Security” en Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*. Londres, Inglaterra: Lynne Rienner Publishers, 2005.

- Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*. España: Taurus, quinta edición, 2002.
- Suárez Velez, Jorge. *La próxima gran caída de la economía mundial, los desafíos de la crisis de 2012, el colapso chino y la oportunidad latinoamericana*. México: Editorial Debate, 2011.
- Svendsen, Adam. *Understanding the globalization of Intelligence*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2012.
- Taleb, Nassim Nicholas. *El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable*. España: BOOKET, Paidós, 2013.
- Trager, Frank N., and Frank L. Simonie. "An Introduction to the Study of National Security", en Fran N. Trager, Philip S. Kronenberg (eds.), *National Security and America Society*, Estados Unidos: Lawrence, University Press of Kansas, 1973.
- Webster, Sub Voce, 1828-1832. Citado en The Oxford English Dictionary, Clarendon Press, 2ª ed, 1989.
- Went, Robert. "Globalization: Myths, Reality, and Ideology", International Journal of Political Economy, vol.26, núm.3, 1996, citado por Víctor Godinez, *Una crónica sobre la economía mundial en el cambio de siglo. El nuevo sistema internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, 1999.
- Whittaker, Alan G.; Shanno A. Brown, Frederick C. Smith, and Elizabeth McKune. *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. Estados Unidos: 2011.
- Wittkopf, Eugene R.; Christopher M. Jones, Jr. Charles W. Kegley. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. Estados Unidos: Thomson, 7th Edition, 2008.

ARTÍCULOS

- Balzacq, Thierry. "¿Qué es la Seguridad Nacional?", *Revista Internacional de Estrategia*, volumen 52, (2003-2004).

- Bárcena, Martha. “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, (febrero de 2000, México).
- Beck, Ulrich. “The terrorist threat. World risk society revisited”, *Theory, Culture & Society*, Vol. 19, No. 4, (2002).
- Bolt, P.; Coletta y C. Shackelford. “American Defense Policy”, *London: Johns Hopkins University Press*, (2005).
- Booth, Ken. “Security and Emancipation”, *Review of International Studies*, Vol. 17, n° 4, (1991).
- Celi, Pablo. “Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina”, *RESDAL*. Universidad Central de Ecuador, (2009).
- Curzio, Leonardo. “Estado, soberanía y seguridad nacional”, *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, *Revista de Administración Pública*. INAP, No 1010, (México, 2000).
- Font, Tica y Pere Ortega. “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana”, en *PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, número 119, (Fuhem, Madrid, España, 2012).
- Giddens, Anthony. “Risk and responsibility”, en *The modern law review*, vol. 62, no. 1, (Estados Unidos, Wiley, 1999).
- Haftendorn, Helga. “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security”, *The International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 1, (marzo, 1991).
- Herz, John H. “Idealist Internationalism and the Security Dilemma”, *World Politics*, vol. 2, no. 2, (enero, 1950).
- Larenas Álvarez, Angie A. “Revista Relaciones Internacionales número 23”, (Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales-Universidad Autónoma de Madrid, junio-septiembre 2013).
- Leibniz Friederich. “Carta de 1705” en *Die Werke Von Leibniz*, vol. IX, (Onno Klopp, Hannover, Klindworth, 1864-1873).
- Luciani, Giacomo. “The Economic Content of Security”, *Journal of Public Policy*, vol. 8, no. 2, (1989).

- Pineyro, José Luis y Gabriela Barajas, “La Seguridad Nacional con Fox, Paradigmas y paradojas de la política exterior de México”, *Foro Internacional 2000-2006*, (México, Colegio de México).
- Ramacciotti, Beatriz M. “Democracy and Multidimensional Security: The rising need for citizen security in Latin America”, *Georgetown University*, (Washington, DC, 2005).
- Ramírez Medrano, Raúl. “El Sistema de Seguridad Nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana”, *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública*. INAP, No 1010, (México, 2000).
- Rodríguez Beruff, Jorge. “La Guerra contra las Drogas y los Orígenes Caribeños del Concepto de Seguridad Multidimensional”, *UMBRAL*, (2004).
- Rothschild, Emma. “What is Security?”, *Daedalus*, (1995).
- Spencer, Michael. „The impact of globalization on income and employment“, *Revista Foreign Affairs*, vol.90, number 4, (EUA, julio-agosto 2011).

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diccionario de Derecho, Rafael de Pina. México 1997.
- Documentos de Seguridad y Defensa. Modelo Español de Defensa y Seguridad. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa, España, 2007.
- Documento de Trabajo 04/2013, Las Estrategias de Seguridad Nacional de Chile y España. Un análisis comparativo. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa Nacional (ANEPE).
- Estrategia Española de Seguridad 2011, Gobierno de España.
- Estrategia de Seguridad Nacional de España. Un proyecto compartido. Gobierno de España, 2013.
- Foro Económico Mundial, Riesgo Global 2011, sexta edición, Ginebra, 2011.

- Future Global Schock, Improving Risk Governance (2011).
- Guía de Seguridad, Glosario y Abreviaturas. Gobierno de España.
- Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos.
- Jurisprudencia. Novena Época. Registro: 168099. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Enero de 2009. Administrativa. Tesis: V.1o.C.T. J/67.
- La globalización del delito. Una evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada transnacional. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. ONUDD, Viena, 2010.
- La Seguridad Humana en las Naciones Unidas, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana. Nueva York, Estados Unidos, 2015.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el DOF el 2 de enero 2009.
- Los potenciadores de riesgo. Cuadernos de Estrategia número 159. Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Programación y Presupuesto, 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo, PND 2001-2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (México).
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. El Programa se puede consultar en la liga http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5106082.
- Tesis Aislada (Constitucional civil): III.2o.C.41 C (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2011196. Tribunales Colegiados de Circuito Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II.

- Tesis Aislada. Novena Época. Registro: 162172. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Mayo de 2011. Materia Penal. Tesis: 1a. LXVIII/2011.
- Tesis Aislada. Novena Época. Registro: 182392. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Enero de 2004. Materia: Civil, Común. Tesis: I.3o.C.445 C.
- Tesis Aislada. Décima Época. Registro: 2003700. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: IV.2o.A.41 A (10a.).
- The European Agenda on Security, 2015.
- The Global Risks, Report 2016, 11th Edition, World Economic Forum.