



GRANOS DE ARENA

Ideas y marco conceptual en la
seguridad nacional en México,
contexto internacional y
cambio político

ABELARDO RODRÍGUEZ SUMANO

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Granos de arena

Granos de arena
Ideas y marco conceptual
en la seguridad nacional en México,
contexto internacional y cambio político

Abelardo Rodríguez Sumano

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO
BIBLIOTECA FRANCISCO XAVIER CLAVIGERO

[LC] 603 R64.2018

[Dewey] 355.972 R64.2018

Rodríguez Sumano, Abelardo

Granos de arena: ideas y marco conceptual en la seguridad nacional en México, contexto internacional y cambio político / Abelardo Rodríguez Sumano, Patricia Solís Minor, Belén Plascencia Fregoso y Ulises Vargas Gutiérrez. - México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2018. - 360 pp. - 17 × 23 cm.- ISBN: 978-607-417-544-8

1. Seguridad nacional – México. 2. México – Relaciones exteriores – Historia. 3. Relaciones internacionales – México. 4. México – Política y gobierno. I. Solís Minor, Patricia, II. Plascencia Fregoso, Belén. III. Vargas Gutiérrez, Ulises. IV. Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Departamento de Estudios Internacionales

D.R. © 2018 Universidad Iberoamericana, A.C.

Prol. Paseo de la Reforma 880

Col. Lomas de Santa Fe

Ciudad de México

01219

publica@ibero.mx

Primera edición: 2018

ISBN: 978-607-417-544-8

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización del editor. El infractor se hará acreedor a las sanciones establecidas en las leyes sobre la materia. Si desea reproducir contenido de la presente obra, escriba a: publica@ibero.mx

Impreso y hecho en México.

Contenido

<i>Presentación</i>	13
<i>Nota aclaratoria</i>	19
<i>Agradecimientos</i>	21
I. Introducción a los estudios de seguridad: un breve recorrido histórico, teórico y conceptual.	23
El devenir histórico	24
Los estudios de seguridad internacional y nacional	39
Aproximaciones conceptuales y estratégicas	43
Bibliografía	55
II. Los dilemas de la transición democrática en México, la seguridad nacional y el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos: a 17 años de distancia.	63
Democracia y los desafíos en el cambio de régimen	64
El decisivo factor externo: Estados Unidos	66
Seguridad y democracia	67
El 11 de septiembre	68
Conclusiones	69
Anexo	71
Bibliografía	72
III. Regímenes políticos, relaciones civiles-militares y seguridad nacional en México.	73
Regímenes políticos y procesos del cambio político	74

Corrientes de pensamiento sobre relaciones civiles- militares: la perspectiva institucional de Huntington y la perspectiva cultural de Loveman	87
Régimen político, relaciones civiles-militares y transición a la democracia: implicaciones para la seguridad en México	95
Conclusiones	114
Bibliografía	116
IV. Inseguridad en México y la Agenda de Desarrollo 2030.	127
El debate conceptual	129
Seguridad y desarrollo bajo el mandato del presidente Enrique Peña Nieto	131
Los desafíos para la seguridad en la Agenda de Desarrollo 2030	141
(In)seguridad e (in)justicia: obstáculos para el desarrollo	144
Lo que tenemos al final del sexenio de Peña Nieto	146
Vulnerabilidades de fondo	147
Factores externos de la inseguridad	148
La política prohibicionista de drogas	149
El dinero ilícito	150
El problema de las armas	153
Conclusiones	155
Bibliografía	158
V. La seguridad humana en la seguridad nacional como una política de Estado para el desarrollo de México.	163
Objetivo	166
Definiciones	166
Base física del Estado	170
Plan Global de Desarrollo 1980-1982	171

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	172
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	173
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	174
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	175
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	177
Enrique Peña Nieto	178
Conclusiones	181
Bibliografía	183
VI. Patrimonio mundial, encrucijada y oportunidad para el fortalecimiento de la seguridad nacional en México.	187
Seguridad y cultura	188
Identidades	188
El Programa para la Seguridad Nacional y la Unesco	190
La protección del patrimonio cultural y natural	192
¿Qué asegurar y cuáles son los retos?	195
Riesgos, amenazas y vulnerabilidades	196
Sobre la coordinación y la propuesta	198
Bibliografía	200
VII. El Plan Colombia: entre la violencia y la intervención estadounidense, ¿mayor seguridad?	203
Antecedentes del riesgo y la amenaza a Colombia	205
La construcción de la amenaza: el narcotráfico	208
Surgimiento del Plan Colombia	217
La militarización	222
El contenido del Plan Colombia	224
Resultados y consecuencias	229
Resultados en la dimensión de seguridad y control territorial	230
Resultados en la dimensión política y legal	234

Resultados en la dimensión económica	235
Conclusiones	236
Bibliografía	237
VIII. Reconceptualizar la seguridad en México en la era Trump: elementos domésticos e internacionales del poder.	243
La presidencia de Trump y México	244
Dimensión hemisférica	245
Dimensión internacional	248
Asia-Pacífico	250
El sistema nuclear	251
El sistema internacional	252
Dilemas para la cooperación regional	255
Un acercamiento a la fisonomía de Trump y su gobierno	256
Riesgos, amenazas y vulnerabilidades en la era Trump	261
Reconceptualizar la seguridad nacional en México: rasgos generales	262
Reconceptualizar la seguridad en los intereses de México: niveles y sectores	268
¿Qué asegurar? El nivel de Estado y la nación	271
El dilema	272
Propuestas	275
Dimensión continental	276
Dimensión internacional	277
Dimensión multilateral	278
Riesgos y amenazas a la seguridad mexicana	279
Conclusiones	279
Bibliografía	282

IX. Elaboración de memorándums para la seguridad nacional y la política exterior de México: antecedentes, marco teórico-conceptual y metodología.	289
La experiencia con Valenzuela	290
Experiencia de investigación: transición de la era Clinton a la era W. Bush	298
Evolución de las estrategias de seguridad nacional	300
El doctorado en la Universidad de Miami	303
Aguilar Zínser, Consejero de Seguridad Nacional y embajador de México en Naciones Unidas	306
Origen de la propuesta de memorándum	310
Elaboración de memorándum	312
Marco conceptual: seguridad nacional	313
Marco metodológico	316
Análisis de coyuntura	317
Opciones de política pública y recomendaciones para el proceso de toma de decisiones	320
Ejemplo de memorándum	320
Marco conceptual	321
Marco metodológico	322
Bibliografía	326
X. México en una dimensión internacional: del “poder suave” a la seguridad inteligente.	329
Claroscuro del “poder suave”	331
De la seguridad a la diplomacia cultural	333
Seguridad identitaria	334
Política exterior	336
Diplomacia cultural	336

Intersección y síntesis	337
Seguridad inteligente	340
Niveles de análisis y qué asegurar	347
Conclusiones	349
Bibliografía	350
<i>Epílogo de los desafíos a la seguridad nacional en México para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador</i>	355

Presentación

La presente obra nace en un momento en el que parecía improbable que la democracia electoral fuera una salida para canalizar la inconformidad de la sociedad. La mayoría optó por la civilidad y un cauce institucional para combatir la corrupción, la impunidad y la desigualdad histórica que desangra al país. El reto para el presidente Andrés Manuel López Obrador es de proporciones épicas. ¿Será este el tiempo para la consolidación democrática, la equidad y la justicia que tan desesperadamente necesita nuestro país?, o ¿será la etapa de una inadecuada planeación que asome retroceso y autoritarismo? El tiempo servirá para responder a estas interrogantes.

No obstante, los cimientos sobre los que descansa México son disfuncionales —por ejemplo, el Estado de derecho— y podrían dar al traste con la euforia del 1 de julio de 2018 y descender rápidamente en el encono y el desencanto. Las expectativas son muy elevadas y no hay mucho tiempo para la improvisación. Éste es el momento para la mirada de grandes vuelos, cabeza fría, datos duros y el análisis preventivo que redirija el rumbo y las prioridades de la patria. Para conciliar lo urgente: la pacificación y el largo plazo: la reforma constitucional. También es posible echar mano de nuestras fortalezas, por ejemplo, el patrimonio mundial cultural y natural, de las comunidades científicas y tecnológicas, de los profesionales en el servicio público en el sector privado. El momento amerita congregar energías a favor de un rumbo común y superior: una nueva doctrina que desemboque en un pacto político, económico y social a través del establecimiento de un cabal Estado de derecho, ¿será posible?

Con la finalidad de contribuir a la seguridad de Estado de orden democrático en México, se pone a consideración del lector un conjunto de ensayos que buscan fortalecer la idea y la práctica de la seguridad nacional en nuestro país. El propósito es romper el cerco de las comunidades especializadas, y ponerlo en una plataforma que pueda ser de utilidad para los responsables de la seguridad nacional, los académicos, las organizaciones no gubernamentales, la prensa, los estudiantes y el público en general que, o bien trabajan con esta información, o se ven afectados por el tema.

El libro ofrece un ensayo teórico conceptual que da unidad a la obra y hace patente que México no puede perder de vista la jerarquía de sus prioridades existenciales: la preservación del Estado y la nación ante el resquebrajamiento de su base institucional, los límites territoriales y la porosidad en sus fronteras, los cuales se ven acechados por amenazas locales, transnacionales e internacionales que tienen en vilo a la población. Así, el capítulo introductorio traza tres líneas de análisis: el papel de la historia, su vinculación con las relaciones internacionales y los estudios de seguridad internacional. La suma de estos aspectos permite evidenciar la preeminencia del rol estatal en la seguridad nacional, el entorno internacional y el cambio de poder que se ha dado desde el Imperio romano y la Paz de Westfalia hasta el encumbramiento de los Estados Unidos como uno de los ejes del sistema internacional desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

La historia, las relaciones internacionales y los estudios sobre seguridad internacional se empatan con la siguiente aseveración: el Estado es el actor más importante en el sistema internacional y la base de la seguridad nacional. Paradojicamente, el Estado más poderoso del orbe —hoy en crisis— es nuestro socio comercial principal y el líder de las transformaciones globales, continentales y regionales, las cuales inciden en nuestra visión del mundo y en el proyecto nacional. Así, en el capítulo introductorio se examina el entorno internacional

en el que se desenvuelve la seguridad nacional mexicana y se hacen propuestas conceptuales que dialogan con los demás capítulos: la seguridad de Estado, la seguridad de régimen, la seguridad democrática, la seguridad identitaria, la inteligencia para la seguridad nacional y la reconceptualización de riesgos, amenazas y vulnerabilidades.

Los textos recogen parte de mi aprendizaje, reflexión y análisis de los últimos años; han sido ordenados de manera que puedan robustecer la noción integral de la seguridad nacional. Ésta identifica que, de principio a fin y en distintos tonos, sin un análisis del régimen político, resulta imposible ponderar y redefinir la relevancia del desarrollo económico y social, la seguridad nacional y la seguridad pública, la inteligencia, las relaciones civiles-militares, la defensa exterior, la política exterior y la diplomacia cultural. En estos interludios también vale la pena estudiar otros regímenes como los totalitarios, los democráticos y los posautoritarios, a la luz del mexicano y de su rol en la seguridad nacional. De modo que este conjunto de capítulos se nutre de las relaciones internacionales, las políticas comparadas y las arenas culturales y medioambientales. No perdemos de vista que una de las fuentes de la inseguridad es la corrupción y la impunidad, las cuales conllevan la delincuencia organizada y permiten el encumbramiento del crimen organizado transnacional, los que además ponen en entredicho la seguridad nacional mexicana que en esta obra parte de una agenda amplia e integral, de una visión de Estado. Las reflexiones que muestro en estos textos no agotan todos los temas ni todas las escuelas; no obstante, buscan contribuir con sus “granos de arena” al conocimiento en la materia.

Con base en lo anterior formulo intersecciones entre áreas de oportunidad que, pese a su riqueza, aporte y novedad, se encuentran en un estado embrionario. Por ejemplo, la Agenda del Desarrollo 2030 promovida por la ONU, y la implementación de una iniciativa global, las cuales enfrentan rezagos estructurales múltiples; la seguridad

humana y el rol de las Naciones Unidas; el reconocimiento, por parte de la Unesco, del patrimonio mundial y natural de México como una potencia cultural —séptimo lugar mundial—, que a partir del 2014 se incluyó —aunque no se aprovechó— en el Programa para la Seguridad Nacional como elemento estratégico de México.

Estas aproximaciones abonan a favor de la imperiosa ecuación de seguridad y desarrollo que forma parte de las prioridades del nuevo gobierno. Por otra parte, examino el rol geoestratégico de México en el sur con Colombia y en el norte con Washington. Los estudios aquí presentados permiten identificar los desafíos de las fronteras norte y sur del país, así como su extensión hacia la zona económica exclusiva del Pacífico, el Golfo y el Caribe hasta los Andes, que son fronteras en constante movimiento.

En el 2016 se suscitó un evento inédito en nuestra frontera norte: la campaña electoral y el arribo de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, quien inició una estrategia antimexicana y “antiestablishment”. Nunca antes, desde la fundación de ese país, una presidencia en la Oficina Oval había amenazado con tal fuerza al sistema constitucional que dio origen y estructura a la división de poderes, así como a las libertades públicas que se edificaron entre 1787 y 1791 en la Unión Americana. Nunca antes un país tuvo más poder que cualquier otro Estado en la construcción del sistema internacional que nació de la Segunda Guerra Mundial y lo desafió con tal virulencia hasta poner en juego la paz y la seguridad mundiales.

La administración de Trump ha sacudido a la ONU, a la OTAN y a la OEA; ha reavivado el ultranacionalismo e impulsado una incierta tensión nuclear con Corea del Norte. Por si lo anterior fuera poco, también canceló el curso de las negociaciones en el Congreso de su país con el Acuerdo Transpacífico y ha dislocado la trayectoria de la integración y el rol de México en América del Norte, a pesar de la frágil luna de miel con el gobierno del presidente Andrés Manuel

López Obrador, la administración Trump es una amenaza a la paz y la seguridad internacional y lo sigue siendo, a nuestro país ¿es ésta una tendencia que llegó para quedarse?

Presentamos también un modelo inédito en la elaboración de memorándums en seguridad nacional y política exterior. El *memo* es un instrumento teórico-metodológico que puede ayudar a condensar y establecer el diálogo entre seguridad nacional, la seguridad pública, la inteligencia, la defensa y la política exterior en el proceso de toma de decisiones de la función pública. Además, cuenta con un enlace metodológico para medir el riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad en la seguridad nacional y la política exterior.

En el penúltimo capítulo se busca establecer un diálogo crítico con las vanguardias del conocimiento. Por esta razón se propone un nuevo mapa conceptual —y quizá político— que haga frente a lo que experimenta el país. En el marco de esas vicisitudes, propongo explorar un nuevo concepto que sea acorde con la realidad de nuestra historia, que abarque desde el “poder suave” a la “seguridad inteligente” para buscar una ventaja comparativa en la relación con América Latina, la cual ha sido abandonada por años.

En “Desafíos a la seguridad nacional en México para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador” me detengo a examinar panorámicamente los rezagos estructurales para el nuevo gobierno: avanzamos entre la oportunidad y el peligro, ya que los desafíos son ancestrales y los riesgos alarmantes.

De cara a los tiempos que corren el autor ha realizado un texto adicional: *México: entre el peligro y la emergencia. Desafíos y propuestas a la seguridad nacional, factores domésticos e internacionales* para repensar los retos, jerarquizar tareas y vislumbrar lo trascendental, el establecimiento pleno de un Estado de derecho, el impulso de un desarrollo sustentable, la generación de una doctrina integral de seguridad nacional, así como el reforzamiento de la coordinación

de todo el aparato de seguridad en una perspectiva de largo plazo para así conciliarlo con lo apremiante: la pacificación y el acceso a la justicia y a la verdad.

Al final, ambos libros serán independientes, pero plenamente complementarios, de lo que aquí, mis *granos de arena*.

Ciudad de México, 31 de septiembre del 2018

Abelardo Rodríguez Sumano

Nota aclaratoria

De la presente edición, tres capítulos ya habían sido publicados, de manera dispersa, en español, y otros dos en inglés. La presentación y los capítulos uno, tres, ocho, nueve, diez, y “Epílogo de los desafíos a la seguridad nacional en México para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador”, son inéditos. A continuación, se detalla la información bibliográfica de los textos mencionados.

El capítulo dos fue originalmente publicado como: “Dilemmas of Democratic Transition in Mexico, National Security, and 9/11 in the United States”, *Voices of Mexico*, 92, 2011-2012, editada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se encuentra disponible en: <http://www.revistascisan.unam.mx/Voices/pdfs/9222.pdf>.

El capítulo cuatro se publicó en inglés, en 2017, como: “Insecurity in Mexico and the 2030 Development Agenda”, en Rebecka Villanueva Ulfgard, *Mexico and the Development Agenda Post-2015: Challenges and Contributions*. Palgrave Macmillan, 2017.

El capítulo cinco fue originalmente publicado como: “La Seguridad Humana en la Seguridad Nacional como una política de Estado para el desarrollo de México”, en Pedro Núñez Mendoza (coord.), *Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 139-158. Se encuentra disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Editorial/Libros/Seguridad-humana-como-pilar-del-desarrollo-social-en-Mexico>.

El capítulo seis fue publicado como: “Patrimonio Mundial, encrucijada y oportunidad para el fortalecimiento de la seguridad

nacional en México”, *Revista Hereditas*, 2015, pp. 62-71, editada por la Dirección de Patrimonio Mundial y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Se encuentra disponible en: https://issuu.com/dpatrimoniomundial/docs/hereditas_23-24?e=11275063%2F3456978.

El capítulo siete fue publicado como: “El Plan Colombia: entre la violencia y la intervención estadounidense, ¿mayor seguridad?”, en Benjamín Chapa y Mirna Cázares (coords.), *Cultura política, género y movimientos sociales: una mirada desde las ciencias sociales*. Guanajuato, Universidad de Guadalajara, 2015.

Agradecimientos

Algunos de estos trabajos fueron escritos durante mi paso como profesor-investigador en el Centro de Estudios sobre América del Norte del Departamento de Estudios del Pacífico en la Universidad de Guadalajara, institución a la que agradezco infinidad de apoyos, en especial a Guadalupe Moreno, Arturo Santa Cruz y Dagoberto Amparo. Quiero agradecer también a la Universidad Iberoamericana al espacio para congregarlos y continuar mi desarrollo profesional en el Departamento de Estudios Internacionales, en especial a Ninfa Fuentes Sosa, Laura Zamudio, Helena Varela y a mis asistentes de investigación Roxana Morales y Emiliano Hernández Torres. De igual forma, agradezco la coautoría en tres de los capítulos del presente libro, en orden de aparición, de Patricia Solís Minor, Belén Plascencia Fregoso y Ulises Vargas. También quiero agradecer todos los apoyos a Rosalinda Martínez Jaimes y a Moisés Martínez Ayala en la publicación de esta obra. Por último, quiero agradecer el trabajo y recomendaciones de los dictaminadores que ayudaron a concebir un mejor libro.

A todos ellos, mi gratitud y reconocimiento infinito.

I. Introducción a los estudios de seguridad: un breve recorrido histórico, teórico y conceptual

El objetivo principal de este capítulo consiste en ubicar el rol del Estado, de manera muy sucinta, en la evolución de tres grandes fuerzas: la historia, las relaciones internacionales y los estudios de seguridad internacional. Ése es el anclaje a la seguridad nacional que ahora desagregamos en grandes trazos, y que no pretende ser concluyente ni exhaustivo pero sí indicativo para ordenar los temas y conformar una guía elemental para los lectores del libro.¹

Un segundo objetivo consiste en identificar que, desde el Imperio romano, la Paz de Westfalia y hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, el centro del poder mundial pasó de Europa a los Estados Unidos de América. Se hace necesario observar esa transición del epicentro de poder mundial con una mirada estratégica desde México y el conjunto de las Américas, en especial porque, por un lado, el alcance de las doctrinas de seguridad nacional de nuestro vecino es global, continental y regional, y por el otro, porque este vecino encabeza parte de la producción mundial en las relaciones internacionales y en los estudios de seguridad internacional.

¹ El énfasis teórico-conceptual en este libro se da sobre el ámbito del Estado. Si bien se trata de un paso embrionario y fundacional, sin éste resulta imposible referir a la nación y a la sociedad. La aproximación que el lector irá encontrando a lo largo de estas páginas busca dialogar con el enfoque realista, ampliacionista, incluidas la Escuela Inglesa, la Escuela de Copenhague, la visión crítica de los estudios de seguridad, la importancia del feminismo y la seguridad, así como la intersección con el tipo de régimen y el contexto internacional en la definición de la seguridad nacional.

El presente capítulo parte de la premisa de que la caja de resonancia vital de toda seguridad tiene su encuadre y existencia en el sistema internacional: Estado, territorio, población, instituciones, límites territoriales, fronteras, zona económica exclusiva, sistema político, orden jurídico, etcétera. Dichas precondiciones son la base para la identidad y la diversidad política, intelectual, ideológica y religiosa, el patrimonio cultural, los recursos naturales, el tipo de régimen político, la consolidación o no de la democracia, el autoritarismo, la defensa nacional, la política exterior, la inteligencia estratégica, la diplomacia cultural, las relaciones civiles y militares, las vecindades, las regiones y nuestra pertenencia a un sistema y a una política económica internacionales. Invocar a la seguridad nacional con estos preceptos e intereses permite aquilatar, por una parte, el sentido de prevención de esos recursos, y por la otra, la urgencia frente a los peligros generalizados a la colectividad, el territorio, las instituciones y el orden jurídico que les da resguardo y garantías. Esa comprensión integral requiere, además, definir los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades a la seguridad.

El devenir histórico

A la Paz de Westfalia precedió la virulencia del Imperio romano que centralizó el poder, impulsó el derecho y el latín, y expandió en torno a un poder central la subordinación de otros territorios, incluidas las administraciones locales.² En el siglo IV se vino abajo esa noción de poder y hacia el 711 la civilización árabe irrumpió de manera estrepitosa en la Península Ibérica a través del norte de África y el

² Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México, CIDE, 2006; David Potter, *Los emperadores de Roma. Historia de la Roma Imperial desde Julio César hasta el último emperador*. Barcelona, Pasado y Presente, 2017.

Medio Oriente.³ En el horizonte se impuso también el Imperio de Constantinopla y se diluyó el poder central de lo que había sido Roma, que fue sustituido —gradualmente— por la Iglesia y el Medievo.⁴ No obstante, la fuerza del Vaticano no desapareció ante la expulsión de los árabes islámicos de los confines del sur de Europa, sino que se amplió en la empresa de la conquista europea de las Américas, África y algunas regiones de Asia.⁵

A pesar de las contribuciones de Dante Alighieri (1265-1321), quien delineó la idea de la separación entre la Iglesia y el gobierno, la propuesta no prosperó hasta la Paz de Westfalia (1648), prácticamente tres siglos después.⁶ Al fenecer la unidad cristiana, y con ella las normas, las costumbres y el poder, Nicolás Maquiavelo propuso la Seguridad del Estado al definir los intereses políticos de los gobernantes.⁷ Incidió también la fuerza del Renacimiento, así como los avances científicos y tecnológicos de la época, las nuevas rutas de navegación y el comercio, factores que desafiaron la hegemonía indiscutible de la Iglesia, así como su explicación de la “verdad”.⁸ La propagación de esos intereses aceleró la expansión territorial de Europa a otras regiones del mundo. En cierto sentido, el feudalismo fue remplazado por las monarquías, y se afianzó el rol de los ejércitos para apuntalar la defensa interior y exterior de las nuevas demarcaciones territoriales, lo que desembocó en la construcción racional de un estado de defensa nacional.⁹ Por otro lado, países como España y Portugal

³ Antonio Muñoz Molina, *Córdoba de los Omeyas*. Sevilla, Fundación José Manuel Lara, 2007.

⁴ K. Mingst, *op. cit.*, p. 55.

⁵ Tim Wallace-Murphy, *La herencia cultural del Islam en Occidente*. Barcelona, Blume, 2007.

⁶ K. Mingst, *op. cit.*, p. 54.

⁷ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*. México, Editorial Porrúa, 2017.

⁸ J. R. Hale, *La Europa del Renacimiento 1480-1520*. Madrid, Siglo XXI, 2016; Charles Fitzroy, *La Florencia del Renacimiento por cinco florines al día*. Madrid, Akal, 2014.

⁹ El trabajo de Clausewitz y su capítulo sobre la Defensa forma parte de esta tendencia. *Cfr.* Karl Von Clausewitz, *De la Guerra*. México, Colofón, 2006.

impulsaron la empresa de la conquista bajo la bandera de la cristianidad, en un arreglo civil-militar que unió a las fuerzas armadas, al Vaticano y a los reyes.¹⁰ Ahora bien, con la Paz de Westfalia se afianzaron la delimitación territorial, las fronteras, la fundamentación de un servicio profesional de diplomáticos y precónsules, la laicidad, la defensa nacional, el desarrollo económico, la política exterior, las vecindades, la interdependencia y, en consecuencia, la disminución del poder del Vaticano.

Ciertamente, el poder de la soberanía para cimentar al Estado representa una de las contribuciones más relevantes de la época. Se trata de un antecedente histórico en la construcción del concepto de seguridad nacional al final de la Segunda Guerra Mundial, que se retomó de la Paz de Westfalia. Para Jean Bodin, la soberanía es “el poder absoluto y perpetuo investido en una mancomunidad”, la cual reside en el Estado y no en el individuo. De esa forma se construyó y ordenó una jerarquía de poder al servicio del Estado y la nación, que eliminó privilegios y derechos impuestos por la Iglesia católica en la sustitución del Imperio romano. Indudablemente, fue un proceso gradual que se hizo palpable a lo largo de los años. No obstante, naciones como Gran Bretaña o España mantienen monarquías constitucionales de corte democrático en la actualidad. Ahora bien, la soberanía no es atemporal, “todos los príncipes en la tierra están sometidos a las leyes de Dios y a las de la Naturaleza”,¹¹ y al tipo de régimen político, como explicaremos más adelante.

También se impuso la soberanía en la figura laica del monarca sobre el poder de la Iglesia, lo que debilitó la influencia de la religión y de los imperios, aunque esa idea no prosperó en Europa y las Américas sino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. De

¹⁰ Existe otra tendencia que exportó la relación civil militar del Vaticano, los Reyes de España y las fuerzas armadas a las Américas. *Cfr.* Brian Loveman, *For la Patria. Politics and Armed Forces in Latin America*. Portland (OR), Scholarly Resources, 1999, pp. 1-26.

¹¹ K. Mingst, *op. cit.*, p. 59.

manera similar, se diseminó por toda Europa, a la par de la soberanía del monarca y sus leyes propias, la soberanía territorial para escoger su propia religión, con lo que se estableció la facultad de cada Estado, “a fin de decidir con libertad su política interna, deslindada de cualquier presión internacional, y con jurisdicción total sobre su espacio geográfico. Asimismo, introdujo el principio de no intervención en otros Estados”.¹²

No obstante, la Guerra de los Treinta Años desató la rapiña de los mercenarios, de tal suerte que durante la época posterior a la Paz de Westfalia, se apostó al desarrollo de ejércitos profesionales y nacionales para centralizar el poder en función de una base permanente y profesional de las fuerzas armadas.¹³ Para ello se requirió de la administración pública ordenada,¹⁴ de la recaudación de impuestos y de una fuerte economía que fomentara el comercio e incentivara la riqueza que el Estado demandaba para cubrir sus compromisos de seguridad, defensa y política exterior. Para Charles Tilly, una de las razones centrales por las que el Estado tuvo finalmente coherencia organizativa fue la necesidad de defenderse y prepararse para la guerra.¹⁵ No obstante, ese argumento ha sido fuertemente criticado por las visiones economicistas y sociales del surgimiento del Estado.¹⁶

En el siglo XVIII, la Independencia de Estados Unidos y la Revolución francesa sirvieron para incorporar una serie de derechos humanos y políticos que posibilitó la sofisticación de la relación entre el Estado y la sociedad, bajo la premisa de la división de poderes y

¹² *Ibid.* p. 60.

¹³ Alberto Romero Ania y Francisco J. Blanco Jiménez, “Europa: Estructura institucional para la seguridad desde la Paz de Westfalia”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 9, 2008, pp. 103-126.

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública*. México, Plaza y Valdés, 1993.

¹⁵ Jack Goldstone, *States Making Wars Making States Making Wars...*, *Contemporary Sociology*, 20(2), 1991, pp. 176-178, [en línea] <http://www.jstor.org/stable/2072886> [consultado el 13 de marzo del 2018].

¹⁶ *Idem.*

de los derechos del hombre y del ciudadano. Asimismo, a partir de dichos acontecimientos se desarrolló lo que Samuel Huntington explicó como la supremacía de la relación civil-militar en las democracias establecidas, coadyuvante de la profesionalización y la reacción a la seguridad nacional y a la defensa, al final de la Segunda Guerra Mundial.

Para Brian Loveman, en América Latina el asunto medular de las relaciones civiles-militares basadas en las fuerzas armadas consiste en que éstas desempeñaron el rol de “guardianes de la Patria”, lo cual conllevó a que se consideraran a sí mismas como el último bastión de la soberanía de sus naciones, y guardianes permanentes de las instituciones e intereses de sus países. No obstante, América Latina se mantuvo en la periferia del poder central que tuvo como epicentro la Europa continental. A finales del siglo XIX emergieron tres poderes regionales que se disputaron el poder global en dos guerras mundiales: Japón, Alemania y Estados Unidos. Los dos teatros de operación central se desempeñaron en Asia y en Europa, entre conflictos que trabaron intereses e ideologías en torno a los nacionalismos,¹⁷ los militarismos,¹⁸ y el imperialismo.¹⁹

En suma, a la formación del Estado, pieza clave del modernismo y el laicismo, le precedieron ocho grandes fuerzas que se imbrican a lo largo del tiempo pero que se pueden desagregar y distinguir fácilmente: 1) la fuerza de la expansión territorial que delineó por siglos Roma; 2) la influencia árabe que desencadenó las cruzadas entre el cristianismo y el mundo árabe-musulmán entre los años 711

¹⁷ Jack Snyder y Karen Ballentine, “Nationalism and the Marketplace of Ideas”, en Michael Brown y Owen R. Coté Jr., *Nationalism and Ethnic Conflict. An International Security Reader*. Cambridge (MA), The MIT Press, 2001, p. 61.

¹⁸ Michiko Tanaka, *Política y pensamiento político en Japón 1926-2012*. México, El Colegio de México, 2014, p. 75.

¹⁹ Walter LaFeber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860-1898*. Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1963, p. vii.

y 1492, las cuales no fenecieron hasta siglos más tarde;²⁰ 3) la imposición de la Iglesia católica, tutelada por el Vaticano tras el derrumbe del Imperio romano, y la guerra religiosa entre el cristianismo y el Islam; 4) en el desarrollo de nuevas rutas de navegación, España aprovechó para llevar la conquista de algunas partes de las Américas de la mano de la cristiandad; 5) en el plano europeo, el surgimiento de las monarquías le restó poder al Vaticano; 6) la separación entre el Estado y la Iglesia diseminó las bases modernas de la administración pública; 7) el surgimiento de las democracias representativas, que brindaron mayor sustancia a los sistemas políticos y a los derechos humanos de los ciudadanos,²¹ y 8) encarnizadas luchas entre potencias emergentes a finales del siglo XIX, que en el siglo XX desembocaron en dos guerras mundiales.

Tras la hecatombe que significó la Segunda Guerra Mundial y la destrucción de los imperios alemán, japonés e italiano, se consideró “políticamente incorrecta” la idea de imperio, aunque su naturaleza nunca desapareció de la faz de la Tierra.²² Asimismo, se construyó un nuevo orden mundial que arrojó el sistema internacional liderado por la alianza anglosajona de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, apoyado por la Europa Occidental, dicho orden mundial se encuentra hoy en crisis. En un segundo nivel, nació el liderazgo de la ex Unión Soviética que, junto con Estados Unidos, fijó las bases de un sistema nuclear, delineó el sistema bipolar de la Guerra Fría e incidió en todos los Estados del sistema internacional, incluido México, desde luego.²³

²⁰ Geoffrey Hindley, *Las Cruzadas. Peregrinaje armado y guerra santa*. Barcelona, Ediciones B, 2010.

²¹ Munakata Takayuki, “Human Rights, the Right of Self-Determination and the Right to Freedom”, *The International Journal of Peace Studies* [en línea], http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol4_1/takayuki.htm [consultado el 12 de marzo del 2018].

²² Meter Bender, “America: The New Roman Empire?”, *Orbis*, 47(1), 2003, pp. 145-159.

²³ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of the US-Latin American Relations and the World*. Nueva York, Oxford University Press, 2000.

Una aproximación al papel del Estado en las relaciones internacionales

En el periodo de entreguerras nació la disciplina de las Relaciones Internacionales.²⁴ La gran crítica y novedad fue que el aporte de la disciplina se construyó entre Estados Unidos y Reino Unido, dos de las potencias vencedoras de la conflagración mundial. Por lo tanto, sus contribuciones teóricas y prácticas recogen la herencia europea y los intereses de estos países. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la disciplina mantiene ese sesgo etnocentrista que no omitimos desde América Latina y que muchas veces no representa el devenir de la región.²⁵ Pero reconocemos el poder explicativo y la importancia del Estado de algunas de las principales teorías, y al final, la forma en cómo se inserta México en su devenir histórico y práctico.

Si partimos de los supuestos anteriores, el reto para nuestro país es mayúsculo, ya que pende sobre su desempeño la herencia colonial española, la cual yace en su origen. La última potencia del sistema internacional (Estados Unidos), no vista desde Roma, es además líder del mismo sistema y encabeza, desde la Segunda Guerra Mundial, el conocimiento de punta en las relaciones internacionales. Tanto en la teoría como en la práctica, en Relaciones Internacio-

²⁴ Jonathan Cristol, *International Relations Theory*. Nueva York, Oxford University Press, 2011, p. vii.

²⁵ Existe un importante número de esfuerzos por establecer conexión y diálogo desde América Latina con las relaciones internacionales. Como ejemplo, las siguientes publicaciones: Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. México, Oxford University Press, 2014; Jorge Alberto Schiavon Uriegas, Adriana Sletza Ortega Ramírez, Marcela López Vallejo Olvera y Rafael Velázquez Flores (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Puebla, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A. C., Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., El Colegio de San Luis, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2016.

nales se busca llenar un vacío intelectual y político acorde con sus intereses y con una visión del mundo, aunque la explicación teórica es mucho más rica y compleja en nuestra disciplina y no responde ni a teorías cien por ciento puras, ni a concepciones finales y fatalmente deterministas.

Realismo

The Twenty Years' Crisis, 1919-1939, texto pionero en la introducción a las Relaciones Internacionales, establece que la relevancia del Estado se define por su capacidad para ganar la guerra y que es ésta la unidad central del poder, no la clase social.²⁶ Para el realismo, una de las teorías más influyente de la disciplina, los agentes más importantes de la política mundial son las entidades organizadas territorialmente (ciudades-Estado o Estados-modernos). En estas circunstancias, los cálculos de poder, la razón y la forma de maximizar su preeminencia en la política mundial se encuentran en las prioridades de su fuerza explicativa. De acuerdo con Robert Keohane, “Morgenthau es aún más brutal: ‘la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder’”,²⁷ y ahí descansa la naturaleza de su explicación teórica y práctica. Durante la Guerra Fría, el realismo influyó ampliamente en los estudios de seguridad en Estados Unidos, sobre la base del poder duro sustentado en la fuerza militar y económica, así como en la diplomacia coercitiva. En suma, para los realistas, una vez que el Estado actúa, lo hace como “un actor unitario y autónomo”²⁸ en el sistema internacional.

²⁶ Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction of the Study of International Relations*. Nueva York, Palgrave, 2001.

²⁷ Robert O. Keohane, *Instituciones internacionales y teorías de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993, pp. 63-64.

²⁸ K. Mingst, *op. cit.*, p. 187.

Idealismo

En contraste, para los idealistas la libertad del Estado es parte del problema de las relaciones internacionales, no la solución. Dos asuntos son centrales en sus postulados: 1) la construcción de la paz y un mundo mejor; 2) “los estados deberán ser parte de una organización internacional conformada por sus reglas y normas”.²⁹ Para los realistas, los idealistas comparten la inercia del “optimismo” en sus argumentos y premisas. Sin embargo, el idealismo también presenta la corriente “mesurada” del poder que aboga por la influencia de las ideas de la seguridad colectiva, el comercio internacional y un gobierno mundial, y busca contribuir con la paz internacional. Para los idealistas el Estado no es un actor autónomo y se encuentra copado por una gran cantidad de intereses.

Neorrealismo

Keneth Waltz explica que el actor más importante en las relaciones internacionales es el Estado, y que éste vive, a su vez, en un contexto de anarquía permanente. Ese entorno es la fuente de la guerra, asegura,³⁰ la cual puede estar motivada por la “naturaleza del hombre”, las ideologías de los Estados o la necesidad de acumular mayor poder político y económico en su paso por el sistema internacional. En efecto, el curso de tensión permanente puede eventualmente quebrar la paz tutelada por los organismos internacionales, llámese Organización de las Naciones Unidas en la actualidad, o Liga de las Naciones, de principios del siglo xx. Para el representante más prominente del

²⁹ Tim Dunne y Brian Schmidt, “Liberalism”, en John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 171.

³⁰ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York, Columbia University Press, 2001, p. 59.

neorrealismo, es importante subrayar que el corazón de su contribución recae en señalar que la guerra ocurre porque “no hay nada que la prevenga”.³¹ Ciertamente, la anarquía es la explicación de que el mundo carece de un árbitro superior o soberano que pueda imponer orden entre los miembros de la comunidad internacional. No obstante, al igual que para los realistas H. Carr y Morgenthau, la razón de ser de esa fuerza se encuentra en el interior de los sistemas políticos. Por lo tanto, la fuerza explicativa de la anarquía en las relaciones internacionales es consistente con el pensamiento de Thomas Hobbes, Nicolás Maquiavelo y Carl Von Clausewitz, quienes aseguran que la guerra es un medio de la política internacional y no un fin.

Geopolítica clásica

Para la geopolítica clásica, los Estados-nación son la unidad básica del sistema internacional. La competencia por la territorialidad se encuentra en los ejes de su análisis, que ahora pasa por un orden internacional más vigilante. Sin embargo, la situación geográfica sigue siendo el punto de partida para la definición de las prioridades externas de los Estados-nación, así como el control de su territorialidad. Asimismo, determina las prioridades inmediatas de un Estado; en la medida que su poder militar, económico y político sea mayor, será también mayor la tentación de buscar influir en sus vecinos y en las relaciones con otros Estados.³² En este sentido, no podemos perder de vista que en la geopolítica clásica se encuentra también la motivación

³¹ *Ibid.*, p. 65.

³² Zbigniew Brzezinski. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, 1998, pp. 46-47. De igual forma, “como la geopolítica tiene como punto focal el poder nacional y el control del territorio, se deduce que aquellas entidades políticas más capaces de proyectar sus capacidades a través de grandes distancias constituyen los estados dominantes de cualquier momento en la historia del sistema internacional”, en James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 68.

extraterritorial que dio base a la geografía política de pensadores como Karl Haushofer. De tal suerte que en su origen, la geopolítica quedó estigmatizada por las lecturas nacionales de países como Alemania o Japón, que desataron el expansionismo imperial, lo que desembocó en dos guerras mundiales.³³ Sin embargo, en la actualidad, la geopolítica crítica atiende una época posliberal y explica la importancia de la geografía en las dimensiones de seguridad vinculadas con el poder naval, la fuerza aérea y la protección de la soberanía territorial, componentes todos ellos anclados en el Estado, la soberanía y las dinámicas del sistema internacional vigente desde la Segunda Guerra Mundial.³⁴ En América Latina se ha desarrollado un importante pensamiento crítico a las visiones europeas y estadounidenses, que ha fomentado el balance de la interpretación y de poder en países como México o Brasil.³⁵

Interdependencia

En la perspectiva de Robert Keohane y Joseph Nye,

la interdependencia afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados, pero las acciones gubernamentales también influyen sobre los patrones de la interdependencia. Al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e

³³ Klaus Dodds y David Atkinson, *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*. Londres, Routledge Taylor & Francis Group, 2000.

³⁴ Francisco Le Dantec Gallardo, "Contribución de la geopolítica Crítica a la comprensión de la actual concepción de seguridad", *Revista Política y Estrategia* [en línea], 108, 2007, pp. 71-82 [consultado el 13 de marzo del 2018].

³⁵ Jaime Preciado Coronado y Pablo Uc, "La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional", *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, (1)1, 2010, pp. 65-94.

interestatales. A estos acuerdos gubernamentales les denominaremos regímenes internacionales.³⁶

La teoría de la interdependencia no es completamente equilibrada o asimétrica; “en el lenguaje común, dependencia significa un estado que es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua”.³⁷ En política mundial, se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. La explicación teórica de la interdependencia se hizo más robusta a medida que la retórica de la seguridad nacional realista perdió poder explicativo en los años setenta, frente a la profundización de los intercambios comerciales de los Estados, las transformaciones tecnológicas, y el flujo de dinero, bienes, personas y armas. Keohane asegura que estas dinámicas y transacciones se pronunciaron después de la Segunda Guerra Mundial y alcanzaron su punto más alto al caer el Muro de Berlín y la ex Unión Soviética, fenómenos que alteraron la política mundial y las fronteras del sistema internacional. En consecuencia, el espíritu de la época a principios de los noventa fue la integración comercial sobre la base de la cercanía geográfica y la interdependencia económica y social. A pesar de lo anterior, el Estado-nación no desapareció en lo absoluto. Se relajaron las fronteras, bajaron los aranceles y se precipitaron las ventajas comparativas entre las regiones, que también auspiciaron el grueso de las transacciones ilícitas entre los mercados, las regiones y los países. En el caso de México, la integración al Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá forma parte de este largo proceso de interdependencia con los vecinos de la región.

³⁶ R. O. Keohane y Joseph Nye, “La interdependencia en la política mundial”, en Arturo Borja Tamayo (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México, CIDE, 2009, p. 96.

³⁷ *Ibid.*, p. 101.

Regímenes internacionales

La aproximación a los regímenes internacionales se sostiene sobre la idea seminal de John Ruggie de que “el comportamiento internacional es institucionalizado”, lo cual admite la contención de las unidades de poder en el sistema internacional: el Estado.³⁸ Además, para Stephan D. Krasner, el hegemon busca imponer su peso para determinar las normas, las leyes y los comportamientos afines a sus intereses. Más aún, según Krasner, la creación de un régimen generalmente se da al final de grandes guerras, y su edificación depende de los vencedores.³⁹ Para Andreas Hasenclever y Peter Mayer, la clave de los regímenes es que los Estados miembros pueden cooperar y generar consensos en los contornos de sus intereses compartidos.⁴⁰ En suma, los Estados más poderosos son los que abonarán hacia la construcción de regímenes afines a sus propósitos nacionales e internacionales. En esas condiciones se pueden alterar los cálculos de poder de los Estados; los regímenes se convierten en una fuente de poder y alteran las capacidades de otros actores.

A partir del surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, México ha buscado guiar su política exterior a favor de un orden multilateral que contenga y equilibre el poder de Estados Unidos en la arena mundial, regional y bilateral. Esa membrecía ha permitido equilibrar la beligerancia del vecino a través de un régimen internacional que se vincula con la seguridad colectiva, que impulsa las tendencias idealistas de la política mundial, y que con dificultad

³⁸ Stephan Haggard y Beth A. Simmons, “Theories of International Regimes”, *International Organization*, 43(3), 1987, pp. 491-515.

³⁹ Stephen D. Krasner, “Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables”, *International Organization*, (36)2, 1982, p. 357.

⁴⁰ Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, “Theories of international regimes”, en *Cambridge Studies in International Relations*, 55. Cambridge, Cambridge University Press, p. 2.

desafió a Estados Unidos y a la Unión Soviética durante la Guerra Fría y en la posguerra fría.

Teoría Crítica

En la Teoría Crítica se incluye una variante insoslayable y que no puede permanecer ajena en estas aproximaciones del Estado. Por una parte, los países del “tercer mundo” han disputado a los Estados hegemónicos y replanteado la economía mundial a través de las relaciones del poder centro-periferia.⁴¹ De igual forma, la Teoría Crítica dialoga con el realismo clásico pero advierte que busca limitar el poder de las hegemonías y asegura que su visión crítica permite una explicación más compleja de las relaciones internacionales.⁴² Asimismo, considera las apotaciones de la Teoría de la dependencia pero las encuentra “severamente limitadas” para hacer frente al poder explicativo de las relaciones internacionales desde Occidente.⁴³ En cualquier caso, la Teoría Crítica aboga por una epistemología desde el sur, que ponga en el tablero mundial una mirada disidente y crítica de la historia desde el punto de vista de América Latina.⁴⁴

⁴¹ Andrew Linklater, “The achievements of Critical Theory”, en Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1966, p. 287.

⁴² Milton Reyes Herrera, “Hegemonía y economía política internacional: aportes a la Teoría Crítica”, *Revista Internacional de Investigación y Docencia* [en línea], 1(1), 2016, <http://onlinejournal.org.uk/index.php/riid/article/view/8> [consultado el 14 de marzo del 2018].

⁴³ Ecaterina Patrascu y Zahoor Ahmad Wani, “Discourse of Critical Theory in the context of International Relations” [en línea], International Conference RCIC 15, mayo del 2015, <http://www.afahc.ro/ro/rcic/2015/rcic'15/AP/Patrascu%20Wani.pdf> [consultado el 14 de marzo del 2018].

⁴⁴ Ronaldo Munk, “Teoría Crítica del desarrollo: resultados y prospectiva”, *Migración y Desarrollo* [en línea], 8(14), 2010, p. 52, <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev14/3.pdf> [consultado el 14 de marzo del 2018].

Constructivismo

El rol de las ideas en las relaciones internacionales es crucial, ya que a través de normas discursivas éstas fijan, moldean y conciben ideologías, instituciones y leyes. En las raíces de las ideas se puede hallar el origen de su significado, simbología, valores y mutaciones, los cuales definen la política mundial y las intenciones de los individuos en el sistema internacional. Ciertamente, la hermenéutica recoge los entramados del tiempo y la valoración del reconocimiento internacional que los Estados anhelan del mundo externo. Alexander Wendt explica que la idea de Estado busca una orientación, un límite⁴⁵ a las relaciones de poderes religiosos y laicos, por ejemplo, entre monarcas y después entre democracias. Katzenstein acuña una definición normativa para determinar la cultura en la seguridad nacional y afirma que sin ésta es imposible acotar el poder.⁴⁶ Para Arturo Santa Cruz, al identificar la identidad se precisa la soberanía y se define lo que se tiene que asegurar.⁴⁷ Por estas razones, en la ausencia de normas, el ejercicio del poder o sus acciones diluyen los significados de los Estados. Más aún, las normas constitutivas definen una identidad al especificar las acciones que permitirán que otros reconozcan esa identidad y respondan apropiadamente.

El constructivismo propicia la definición de un rumbo mediante las identidades necesarias en la política mundial, y contrasta la anarquía y la virulencia de los más poderosos. Arturo Santa Cruz

⁴⁵ Alexander Went, "Why a World State is Inevitable?," *European Journal of International Relations*, 9(4), 2003, p. 511.

⁴⁶ Peter Katzenstein, *The Culture and National Security Norms and Identity in the World Politics*. Nueva York, Columbia University Press, 1996.

⁴⁷ Una definición envía un objeto, provee características y límites. La definición se proyecta en intereses. La suma de características en la seguridad e intereses como territorio, fronteras y población son lo que se tiene que proteger o asegurar. Véase a Arturo Santa Cruz, "Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte", en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, p. 227.

profundiza aún más y define el “quiénes somos”. Ciertamente, el constructivismo coadyuva a dar profundidad a la memoria de una colectividad con base en la historia y las percepciones subjetivas de esa historia, las cuales moldean el interés nacional, la política exterior y la seguridad nacional. Además, el pensamiento de las élites permite entender la conducta del Estado y su relación con los pueblos.⁴⁸

Los estudios de seguridad internacional y nacional

El entramado de las relaciones internacionales se desarrolló en la Segunda Guerra Mundial y evolucionó hacia sus niveles más altos en la Guerra Fría. Al final de la Segunda Guerra Mundial, los estudios de seguridad se inscribieron como subdisciplina de las Relaciones Internacionales y abonaron a favor de un concepto en permanente construcción.⁴⁹ Las nociones de poder realista y de paz idealista contribuyeron con la concepción de seguridad nacional en sus mocedades. Asimismo, la tensión latente de la guerra propició en el horizonte la necesidad de construir, primero, una política pública que diera respuesta al mundo incierto y, luego, los ingredientes de la definición para un concepto central en las relaciones internacionales. Arnold Wolfers escribió uno de los primeros trabajos iniciales sobre las dificultades de la definición de seguridad nacional, hacia 1952, en “National Security as an Ambiguous Symbol”, donde traza algunas de las primeras ideas seminales sobre el origen de este concepto.⁵⁰ En

⁴⁸ K. Mingst, *op. cit.*, p. 139.

⁴⁹ Barry Buzan y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

⁵⁰ Arnold Wolfers, “National Security’ as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly* [en línea], 67(4), 1952, pp. 481-502, <http://www.jstor.org/stable/2145138> [consultado el 13 de marzo del 2018].

esa trayectoria, a Barry Buzan se le ocurrió delinear la historia intelectual de un concepto ambiguo y definido con dificultad en los años setenta. Era una tarea que se antojaba titánica en plena Guerra Fría, no obstante, urgente.⁵¹ Autores como John Herz, mediante el concepto sobre el dilema de seguridad, Robert Jervis, con la seguridad de los regímenes, y el mismo Arnold Wolfers en *Discord and Collaboration*, por medio del análisis de textos, contribuyeron con la historia intelectual de la seguridad nacional. Ese proceso se distinguió claramente del desarrollo paralelo, por ejemplo, del Acta de Seguridad Nacional de 1947, que construyó el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca en Estados Unidos.⁵² A diferencia de éste, Richard Ashley y Stanley Hoffman propiciaron las primeras pinceladas para pensar la seguridad en términos nacionales en medio de un mundo acechante. De este modo, la seguridad nacional e internacional evolucionó como una categoría de análisis occidental principalmente: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Europa y Australia contribuyeron con su comprensión.

En esas circunstancias, el concepto de seguridad requirió acotarse a la polaridad Este-Oeste, es decir, a la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que dio forma al concepto de “gran superpoder” capaz de incidir en la política de todo el mundo y generar un balance en el sistema internacional.⁵³ Algunas de las características de este superpoder son el arsenal nuclear, el presupuesto en defensa, la vanguardia científica y tecnológica, y su capacidad para incidir en el futuro de la paz y la seguridad internacional. El superpoder puede ir más allá de la política multilateral; sin embargo

⁵¹ B. Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1983, pp. 113-117.

⁵² Abelardo Rodríguez Sumano, “La nomenclatura del poder: el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca”, en *La dinastía Bush y “el nuevo siglo norteamericano”*. México, Nuevo Siglo, Aguilar, 2003, pp. 125-135.

⁵³ B. Buzan y Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 35.

y paradójicamente, su fuerza se sostiene en el nivel estatal y de ahí su convergencia con el realismo, el neorrealismo, la geopolítica, etcétera. En efecto, la concepción de seguridad descansó en el ámbito nacional, ligada a los estudios militares y estratégicos de la primera parte de la Guerra Fría, que ubicó la confrontación entre el comunismo y el capitalismo como la dinámica central de la época.

En el siglo xvi, América Latina gravitó en la periferia y se vinculó en sus relaciones internacionales con el capitalismo europeo. Al final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos lideró el sistema internacional, y la región quedó circunscrita a su zona de influencia.⁵⁴ El concepto de seguridad imperante avanzó de la mano de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Europa Central y los países escandinavos. A pesar de sus acepciones democráticas, quedó claro que existían diferencias entre la seguridad democrática, la parlamentaria y la hegemónica. En este sentido, el concepto de seguridad, así como su origen (Europa) y la teoría de las relaciones internacionales conservan su etnocentrismo. No es momento de establecer la crítica completa a esa categoría de análisis, lo que sí podemos subrayar es que el énfasis de los conceptos se encuentra en la seguridad y no en la guerra o la defensa copada por la polaridad. De forma adicional, la dimensión política, societal y medio ambiental se entendió hasta finales de la Guerra Fría. Asimismo, el concepto de seguridad nacional e internacional es una construcción social que echa mano de la historia, las relaciones internacionales y la reconstrucción epistemológica y ontológica, al que amplían tanto la escuela inglesa como la escuela de Copenhague y que dialoga con los estudios estratégicos y el realismo angloestadounidense.

Esa evolución permeó el poder de las ideas, las percepciones, la historia y la cultura, y no exclusivamente las taxonomías materiales y centradas del Estado. De tal suerte, se encuentran bien establecidos

⁵⁴ Conn Stetson y Byron Fairchild, *United States Army in World War II, the Western Hemisphere. Framework of Hemisphere Defense*, p. 368.

los estudios estratégicos, los estudios de paz, los estudios de seguridad crítica, los estudios de seguridad femenina, la escuela de Copenhague, el posestructuralismo y los estudios constructivistas de seguridad.⁵⁵

Definir la seguridad nacional

Una vez que hemos visto, aunque someramente, el peso de la historia, la evolución de las relaciones internacionales y la concepción de los estudios de seguridad internacional, en la que el Estado forma parte central de su presencia en la política mundial, pasaremos a una definición de seguridad. El territorio, el gobierno y la sociedad constituyen al Estado y, en el contexto de seguridad, se requiere distinguir sus dinámicas tanto internas como externas. Ambos elementos son inseparables. Al interior de los Estados, estas dinámicas son el resultado de sus formaciones históricas, idiosincrasias y creencias. Al exterior, establecen sus límites con un entorno anárquico que se determina en la interacción con otros Estados. En los estudios de seguridad, el análisis de ambas partes es insoslayable para determinar sus alcances en el plano nacional.

Ideas de Estado

En este nivel se detenta el uso legítimo de la violencia o el uso de la fuerza y el Estado puede organizar ejércitos para preservar su existencia, o bien para extenderla mediante la adquisición de nuevos territorios a través de la guerra. Asimismo, la población y el territorio conforman su entramado físico; pero un Estado completo, por decirlo en términos más concretos, está integrado por el cuerpo (territorio y población) y la mente (gobierno). Empero, el corazón, la esencia misma del Estado, reside en la idea que se tiene sobre la seguridad nacional. Así deter-

⁵⁵ B. Buzan y L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies...*, *op. cit.*, pp. 2-3.

mina su carácter y poder en el sistema internacional, objeto central de la seguridad nacional.⁵⁶ Asimismo, la idea de Estado descansa en las instituciones y el régimen político que expresan la naturaleza del poder real de un Estado. Por estas circunstancias resulta imposible concebir definiciones universales de seguridad nacional.

Aproximaciones conceptuales y estratégicas

Entorno internacional

Con la finalidad de precisar las aproximaciones conceptuales de la seguridad nacional en México, es imprescindible señalar la vecindad del país con la máxima potencia nuclear y económica del orbe, la cual encabeza las principales contribuciones del conocimiento, la ciencia y la tecnología y, a pesar de las críticas y las crisis, es aún el Estado más influyente en la política interior y exterior de nuestro país. Asimismo, es el hegemón del sistema internacional, líder del continente y motor de las transformaciones en América del Norte. Por lo tanto, la seguridad nacional de México requiere vigilar el desempeño de su seguridad vital en, por lo menos, cinco niveles de análisis: local, nacional, regional, continental y global. Por si lo anterior fuera poca cosa, los riesgos y las amenazas transnacionales, tales como el crimen organizado y el terrorismo, se conducen en esos niveles de análisis. Además, la cercanía geográfica con Estados Unidos determina también las dinámicas regionales que México posee, al igual que Canadá, al ser el flanco sur y norte, respectivamente, de la Unión Americana.

En este sentido, la inserción de México en Norteamérica y su posición geográfica⁵⁷ en Centro y Sudamérica, así como su cercanía

⁵⁶ B. Buzan, *People, States and Fear...*, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁷ Peter J. Taylor, "Geopolitics, political geography and social science", *Geopolitical traditions*. Londres, Routledge, 2000.

con el Caribe, permiten identificar los límites territoriales y legales de la ubicación de la seguridad nacional mexicana. Por último, la seguridad nacional puede avanzar de la mano de la política exterior para ratificar y fortalecer el orden internacional de la ONU y de la OEA. De esa forma se establecerán las alianzas estratégicas que permitan a México asegurar sus intereses en el plano global, regional y continental. Sin embargo, el eje de las jerarquías y prioridades del país se debe concentrar en el plano nacional.

Hacia una seguridad de Estado en México

En las ideas se explica la identidad, se precisa el interés y se acotan las instituciones, ahí descansa el rumbo. En la seguridad nacional se depositan la sobrevivencia del Estado, así como la articulación de su inteligencia y defensa, la protección y el desarrollo de su población, los recursos naturales estratégicos, la idiosincrasia, el patrimonio cultural, el orden jurídico, el desarrollo económico, la política exterior, la justicia y el territorio. El individuo y su comunidad son los agentes prioritarios de una seguridad de Estado que es vigilada y garantizada por la república. Si la república no es capaz de garantizar la existencia, el desarrollo y el patrimonio del individuo, entonces la capacidad de erigir una concepción de Estado se encuentra en entredicho. La seguridad nacional requiere precisamente una mirada de conjunto de las capacidades institucionales y sociales del Estado y de la nación, en un sistema internacional altamente volátil para posicionar su interés nacional.⁵⁸ Esa prioridad requiere dar preponderancia a las fronteras terrestres, marítimas, aéreas y financieras, vitales para el mejor desempeño de una aproximación integral.

⁵⁸ A. Rodríguez Sumano, "Análisis y propuesta conceptual para la definición de seguridad y amenazas en México", en Arturo Villareal y Alicia Gómez, *Seguridad, transparencia y reforma penal en México*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2011, pp. 168-226.

Seguridad de régimen⁵⁹

A la definición de las identidades, intereses e instituciones que la seguridad debe preservar, resulta central ensamblar la explicación de los regímenes políticos, ya que son la expresión viva y más profunda en la organización del poder de los Estados. Esa organización se construye con base en reglas escritas y no escritas, marcos legales y acomodos del poder entre las instituciones, leyes y sanciones jurisdiccionales o culturales. Juan Linz capta nítidamente el impulso de este movimiento:

Todo cambio político afecta a millones de vidas, removiendo un espectro de emociones, desde el miedo a [sic] la esperanza. La Marcha sobre Roma, la *Machtergreifung* de Hitler, la Guerra Civil Española, Praga febrero 1948, el golpe contra Allende, todos estos momentos dramáticos que simbolizan cambios de poder se fijan en la mente de la gente como fechas clave en sus vidas. Pero los hechos en sí son en realidad la culminación de un largo proceso, un cambio político que va creciendo y evolucionando a lo largo de un periodo de tiempo más o menos prolongado. ¿Hay una pauta común en los procesos que han llevado a un cambio de régimen, o cada uno supone una situación única? ¿Es posible construir un modelo descriptivo del proceso de la caída de una democracia que pudiera contribuir a una mejor comprensión de sus elementos y dinámicas? Si fuera posible construir tal modelo, ¿sería un modelo explicativo?, ¿podríamos saber más de las condiciones para la estabilidad de la democracia?⁶⁰

⁵⁹ La diferencia entre seguridad de régimen y régimen internacional es que en la primera se determinan la naturaleza doméstica del poder y su sistema político. En el segundo se desarrollan las normas y las leyes que institucionalizan las relaciones internacionales de los Estados.

⁶⁰ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 11.

En las democracias

Una premisa primordial de las democracias establecidas es que las fuerzas armadas se subordinan al mando civil y al orden constitucional. De esa manera coadyuvan en favor de la seguridad nacional de Estado, que se rige por una construcción histórica y por arreglos fundacionales en la cúpula. Asimismo, las fuerzas armadas no deben definir el presupuesto y las misiones del gobierno, y su mandato emana de las elecciones. El Parlamento tiene la facultad de auditar y llamar a cuentas a las fuerzas armadas. No obstante, en la actualidad existe una crisis de representación en la democracia estadounidense que cuestiona sus raíces y convicciones. Por ello, no podemos perder de vista que los regímenes políticos no son para siempre y se pueden fracturar, cambiar y perder en el tiempo, como veremos en el capítulo dos de este libro. Por último, una democracia establecida, como lo es Estados Unidos, podría quebrar sus credenciales democráticas con los instintos imperiales, que aparecen y desaparecen a través de los siglos. México no puede descartar esa tendencia propia de su devenir histórico.

Los totalitarismos

Los totalitarismos limitan la movilidad y la pluralidad política, y ulteriormente la hacen inviable. En los totalitarismos, la ideología es lo más importante.⁶¹ Por lo regular construyen misiones históricas y la definición de los enemigos, lo que justifica una desproporcionada concentración del poder: comunismo versus capitalismo. Por ejemplo, el Partido Comunista de China cancela las libertades políticas y religiosas de los ciudadanos, así como la representación y la disidencia;

⁶¹ J. J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, p. 43.

de modo que controlar o anular las estructuras autónomas es una de las características y definiciones del totalitarismo.

En la actualidad, Corea del Norte es uno de los Estados totalitarios más severos sobre la faz de la tierra. La organización del poder demanda una alineación prácticamente total a su líder dinástico Kim Jong-un y la centralización de la seguridad nacional, las fuerzas armadas y el sistema nuclear. Para estos regímenes resulta inviable la moderación de sus estructuras y designaciones mayores: la guerra en contra de Estados Unidos; la disidencia y la pluralidad son inviables a sus programaciones ideológicas y desde luego, políticas.

Los autoritarismos

En 1964 Juan Linz definió los sistemas autoritarios como “sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable, sin elaborar una ideología que guíe, pero con mentalidades distintivas y sin elaborar una movilización política extensiva o intensiva, excepto en algunos puntos de su desarrollo y en los cuales algún líder u ocasionalmente un pequeño grupo ejerce el poder formalmente bajo límites definidos, pero perfectamente predecibles”.⁶² La contribución teórica de Linz radica en que distingue un pluralismo limitado, un liderazgo contraído y una movilización débil. Asimismo, apunta que la continuidad de ese autoritarismo consiste en su capacidad para generar “estabilidad y paz”, en especial si se consideran las memorias de la gente que enfrenta las amarguras de la guerra, en este caso en referencia a la Guerra Civil en España, donde cerca de un millón de personas perdieron la vida, por lo que se orientaba hacia la búsqueda de la estabilidad. De esta forma, la estabilidad del régimen franquista se debió a la “ausencia” de una oposición organizada que

⁶² J. J. Linz, “An Authoritarian Regime: The Case of Spain”, en Eric Allard y Yrjö Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki Transactions of the Westermarck Society, 1964, pp. 291-342.

desafiara al régimen, y cuyo aspecto resulta central en el estudio de las transiciones democráticas y sus problemas.

En un sistema autoritario militar, las fuerzas armadas son actores decisivos en la toma de decisiones respecto de la designación del presidente y su gabinete. En los autoritarismos civiles, las fuerzas armadas cuentan con un rol relevante pero son los civiles quienes designan al comandante en jefe y al gabinete.⁶³ En el autoritarismo burocrático, la sociedad civil es arrollada,⁶⁴ y en el autoritarismo civil, como en el caso de España y México, el pluralismo se permite y hace posible la transición. En el capítulo “Regímenes políticos, relaciones civiles militares y seguridad nacional en México”, profundizamos más en este tema. En suma, el argumento de la seguridad del régimen es crucial en las definiciones de seguridad nacional. Agregaríamos que, en las transiciones a la democracia, el punto álgido y nodal frente al cambio de régimen de corte autoritario radica en el acuerdo de creación de consensos políticos que generen un nuevo constituyente para modificar la distribución del poder. En materia de seguridad nacional, una aproximación integral consiste en la rendición de cuentas de los tres poderes, el acceso a la información y la justicia, así como la reforma a los servicios de inteligencia, seguridad pública, seguridad nacional, procuración de justicia, fuerzas armadas y política exterior, los cuales deben ser acotados por la academia, la prensa y los controles parlamentarios bien informados y regulados.

Seguridad democrática

Lo que estamos viviendo actualmente en México es un despertar democrático. A pesar de los legados del autoritarismo el 1 de julio de

⁶³ Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore(MD), Johns Hopkins University Press, 1995.

⁶⁴ Guillermo O'Donnell, *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley, University of California, 1988, p. 3.

2018 la clave del cambio político estuvo en el voto masivo de la población a favor de Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, lo que se podrá medir como el tejido de una seguridad democrática se aquilatará con toda claridad a fines del 2024. A continuación se verán algunos ingredientes de la seguridad democrática.⁶⁵ En la fidelidad a la república (sin preferencias partidistas) se apunta que los principios e ideales de todos los miembros de ésta (tres poderes de la Unión, tres niveles de gobierno y la población) son el respeto y el correcto funcionamiento del Estado en su conjunto. En el Estado todas las partes se hacen responsables del *grano de arena* que les corresponde en función no de intereses personales o de grupo, sino de la colectividad, del Estado, del territorio del cual todos los sectores forman parte.

Esta aspiración pasa por un escrupuloso cumplimiento de la ley y por el respeto al ejercicio de los derechos. Es una condición *sine qua non* de la seguridad del Estado democrático. El respeto a la ley es la base del combate a la corrupción y a la impunidad, y se ejerce mediante controles parlamentarios y ciudadanos que brindan certeza de los recursos públicos, y sanción a quienes quebrantan el derecho o la confianza depositada en los funcionarios públicos. La convicción democrática pasa por el cumplimiento de la ley como base de un orden jurídico que le da forma a los actos cotidianos de la autoridad, y de la relación de todos los niveles del quehacer público en México.

La posibilidad de construir la seguridad de Estado se basa en la convicción democrática de la construcción de los sistemas políticos, en la cultura de la población, en la figura de los representantes populares, en las acciones de los funcionarios públicos. El orden democrático presupone el respeto al estado de derecho, la observación y la rendi-

⁶⁵ Las ideas sobre seguridad democrática se desarrollaron con base en una lámina inicial que se encontraba en los archivos de la Consejería Presidencial encabezada por Adolfo Aguilar Zinser, en el periodo 2000-2002. El desarrollo le corresponde al autor de este libro. También consúltese la tabla que está al final del capítulo 2.

ción de cuentas por parte del Congreso de la Unión y del Poder Judicial, de los instrumentos del cambio político como del orden electoral, de los magistrados y de los tribunales electorales. Presupone también la transparencia en la información, la rendición de cuentas, la consulta a la población de las decisiones que afectan el patrimonio de los ciudadanos o del país.

En la seguridad democrática se requiere de la visión histórica. La identificación de su pasado, la evolución y las gestas que construyó, y el sacrificio que le confirió a la nación. Hay que identificar de dónde venimos para esbozar el futuro, por ello resulta inviable concebir proyectos sexenales o trianuales; se necesita una mirada comprometida con el futuro. El alcance de las políticas públicas debería contemplar por lo menos los próximos 100 o 1 000 años, por ejemplo, la defensa de los mantos acuíferos, los bosques, los mares, etcétera.

Seguridad “identitaria”

El constructivismo y la seguridad societal pueden contribuir a definir quiénes somos, nuestra historia, el “alma de una nación”, las motivaciones más profundas y sus contribuciones a la historia de la humanidad y de la sociedad. Justamente el objetivo principal de la seguridad societal es la conservación de las culturas, de su desarrollo y del patrimonio histórico y cultural. Los códigos de valores, las identidades colectivas y los ideales conforman a la nación, construyen la forma de gobierno, delimitan la estructura territorial y edifican el Estado.⁶⁶

Sobre esa base es necesario precisar la definición de territorio, así como su vínculo esencial con la seguridad nacional en el contexto transnacional y geopolítico. Para Ole Weaver, en la *identity security* se desarrollan todas las expresiones de biodiversidad y cultura que

⁶⁶ Ole Waever, “The Changing Agenda of Societal Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlin, Springer, 2008, p. 581.

manifiestan la familia, la comunidad y la nación. Además, se expresan los recursos naturales y estratégicos de las naciones, que van de la mano de la cultura. Países como México, que poseen una tradición histórica milenaria muy rica y plural, requieren ampliar los contenidos que conforman su identidad nacional, raíces, sentido de pertenencia, de manera que puedan contribuir a robustecer su seguridad nacional. Esta seguridad se define como “la defensa de la identidad en contra de la percepción de una amenaza, o más precisamente, la defensa de la comunidad en contra de una percepción de amenaza a su identidad”,⁶⁷ ya sea el terrorismo, la delincuencia o el crimen transnacional. En los capítulos “Patrimonio Mundial, encrucijada y oportunidad para el fortalecimiento de la seguridad nacional en México” y “México en una dimensión internacional del ‘poder suave’ a la seguridad inteligente”, desarrollamos estas aproximaciones conceptuales en mayor profundidad en este libro.

Inteligencia para la seguridad nacional

En el plano internacional y doméstico apremia una inteligencia para la seguridad nacional que procese los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades que ponen en entredicho su existencia e intereses. La aproximación a la seguridad nacional resulta incompleta sin su vinculación explícita con los objetivos de este capítulo. Por lo tanto, la inteligencia para la seguridad nacional es la actividad de recopilar, clasificar, correlacionar y diseminar información para los tomadores de decisiones en este ámbito.⁶⁸ La clave de este proceso se encuentra en los marcos conceptuales y metodológicos que encuadran la generación de una inteligencia despolitizada y profesional para identificar

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Citado en Abelardo Rodríguez Sumano, “Análisis y propuesta conceptual para la definición de seguridad y amenazas en México”, en Arturo Villareal y Alicia Gómez (coords.), *Seguridad, transparencia y reforma penal en México. Algunos tópicos contemporáneos*, Universidad de Guadalajara, 2011.

problemas reales y discriminar información innecesaria que distraiga la atención del jefe de Estado o del jefe de gobierno.

La función de la inteligencia —recolección, correlación, análisis y diseminación de información relevante— es vital para la seguridad de las naciones. Es decir, el gobierno debería reconocer, tanto como sea posible, ciertas amenazas y vulnerabilidades antes de que se conviertan en crisis, esto es, cuando todavía se puede hacer algo al respecto.⁶⁹ Más aún, la comunidad de inteligencia es el conjunto lógico de instituciones que proveen lo que puede llamarse “función de librería para la seguridad nacional”: ayuda a rastrear todas las fuentes, secretas o no, y las moviliza de una forma coherente para que las usen los tomadores de decisiones.⁷⁰ Los errores cruciales en los casos fallidos de inteligencia han sido cometidos por los colectores de información cruda y los profesionales que producen los análisis finales, pero más frecuentemente por los tomadores de decisiones, que son quienes consumen sus productos. El uso de la inteligencia depende menos de la burocracia y más del raciocinio y la inclinación de las autoridades que están por encima de ella.⁷¹

Amenazas

Con base en lo anterior, bien vale la pena repensar los peligros que acechan a la seguridad nacional. En un primer término, es preponderante visualizar simultáneamente al interior y al exterior del Estado. Al exterior, la dimensión global, continental, regional y nacional implica escudriñar las contingencias del Estado. En paralelo, se requiere analizar las fuentes de los peligros internos y externos. En este sentido, la corrupción y la impunidad en todos los niveles (polí-

⁶⁹ Richard K. Betts, *Enemies of intelligence. Knowledge and power in American National Security*. New York, Columbia University Press, 2007, p. 1.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁷¹ *Ibid.*, p. 20.

tico, económico, empresarial, legal y social), alimentan la fuente de la inestabilidad. Esta evaluación pasa por la comprensión y la evolución de los daños a la seguridad en la medida que cambia el sistema internacional y que se transforman las prioridades de la época. Además, el examen acucioso de las transformaciones de las amenazas permite comprender que no son estáticas, sino elásticas, y no respetan los marcos jurídicos y las soberanías estatales.

En este sentido, podemos identificar las amenazas en una evolución histórica en nuestro continente y región: van desde las fuerzas imperiales del siglo XVI (España) hasta el siglo XIX (Estados Unidos), y pasan por Japón y Alemania en la Segunda Guerra Mundial. La mutación de éstas y del cambio histórico en el sistema internacional brinda el cambio y la continuidad de las amenazas. En la Guerra Fría, México, al quedar bajo el área de influencia de Estados Unidos, se replegó ante la amenaza del comunismo y de la guerra contra las drogas. En la posguerra, el combate al terrorismo estaba entre las prioridades globales de la seguridad. En el plano interno, el autoritarismo, la delincuencia organizada, la corrupción y la impunidad representan amenazas a la seguridad democrática. Habría que subrayar que la presión mayúscula de los peligros de la seguridad se comporta en la región con base en las vecindades y las colindancias geográficas.

Vulnerabilidades

En complemento a lo anterior cabe destacar que las vulnerabilidades afectan lo que se tiene que asegurar. Estas afecciones consisten en “la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente”.⁷² En la seguridad, las vulnerabilidades son “las que se hacen presentes dependiendo del tamaño del Estado, su (sub)desarrollo económico,

⁷² Omar Darío Cardona Arboleda, *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. España, Universidad de Cataluña, 2001, p. 9.

(in)estabilidad política y control sobre sus fronteras”.⁷³ Muchas de las vulnerabilidades, al no estar enfocadas de manera adecuada por el Estado, se convierten en susceptibilidades crónicas que, a largo plazo, propician el colapso del sistema. El Estado debe reducir sus debilidades para disminuir las probabilidades de quedar a expensas de poderes externos, enfocarse en los puntos de riesgo y reestructurar todos aquellos puntos de entrada de amenazas. Usualmente, la idea de Estado vulnerable se liga al concepto de Estado débil, aunque las vulnerabilidades existen también en Estados fuertes.

Riesgos

Riesgo es “el grado de pérdida de las capacidades de un objeto debido a la ocurrencia (frecuente o no) de algún suceso”.⁷⁴ La apreciación de riesgos consiste en adelantarse a los peligros para controlarlos y de esa forma incidir en el desarrollo de los acontecimientos, incluso prevenirlos. Los terremotos, las confrontaciones sociales, las guerras, el terrorismo o el narcotráfico son ejemplos de riesgos. Es mediante la instalación de un mecanismo de medición de riesgos, como es posible anticiparse a ellos, procesarlos y responder institucionalmente. Pero la mera anticipación resulta insuficiente; se necesita una capacidad de respuesta, de prevención. Entonces, ahí debe trasladarse la agenda nacional de riesgos,⁷⁵ en la cual se estipula si un asunto está en la perspectiva de la seguridad nacional o ya es un tema de seguridad nacional.

Toda política de seguridad nacional busca propiciar mayor seguridad. La ecuación siguiente puede imbricar lo opuesto:

$$(f)(\text{Riesgos} + \text{Amenazas} + \text{Vulnerabilidades}) = \text{Inseguridad}$$

⁷³ A. Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. Taurus, 2008, p. 51.

⁷⁴ O. D. Cardona Arboleda, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁷⁵ Entrevista a Adolfo Aguilar Zinser, Ciudad de México, agosto del 2004.

Entonces, la tarea analítica y de política pública en los estudios de seguridad consistirá en adelantarse al riesgo, enfrentar y, en su caso, resolver la fuente de la amenaza desde su raíz, además de acotar, reducir y limitar las vulnerabilidades para que el análisis y los trabajos en este ámbito conlleven una mayor seguridad.

Bibliografía

- Agüero, Felipe, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore(MD), Johns Hopkins University Press, 1995.
- Asharq Al-Awsat, *Oldest Arab Universities Founded 1000 Years Ago* [en línea], <https://eng-archive.aawsat.com/theaawsat/features/oldest-arab-universities-founded-1000-years-ago> [consultado el 12 de marzo del 2018].
- Bender, Meter, “America: The New Roman Empire?”, *Orbis*, 47(1), 2003, pp. 145-159.
- Berstein, Serge, *Los regímenes políticos del siglo xx. Una historia política comparada del mundo contemporáneo*. Barcelona, Ariel Ciencias Sociales, 2013.
- Betts, Richard K., *Enemies of intelligence. Knowledge and power in American National Security*. Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, 1998.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1983.
- , *Security. A new framework of analysis*. Londres, Lynne Rienner, 1998.

- y Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Cardona Arboleda, Omar Darío, *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. España, Universidad de Cataluña, 2001.
- Carr, Edward H., “The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939”. *An Introduction of the Study of International Relations*. Nueva York, Palgrave, 2001.
- Clausewitz, Karl Von, *De la Guerra*. México, Colofón, 2006.
- Cristol, Jonathan, *International Relations Theory*. Nueva York, Oxford University Press, 2011.
- Dodds, Klaus y David Atkinson, *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*. Londres y Nueva York, Routledge Taylor & Francis Group, 2000.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Dunne, Tim y Brian Schmidt, “Liberalism”, en John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Epalza, Mikel, *Nota sobre la etimología Árabe-Islámica de riesgo* [en línea], Cervantes Virtual, http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01472846655936117554480/sharq6/sharq6_14.pdf [consultado el 7 de noviembre del 2009].
- Fitzroy, Charles, *La Florencia del Renacimiento por cinco florines al día*. Madrid, Akal, 2014.
- Goldstone, Jack, “States Making Wars Making States Making Wars...”, *Contemporary Sociology* [en línea], 20(2), 1991,

pp. 176-178, <http://www.jstor.org/stable/2072886> [consultado el 13 de marzo del 2018].

Haggard, Stephan y Beth A. Simmons, “Theories of International Regimes”, *International Organization*, 43(3), 1987, pp. 491-515.

Hale, J. R., *La Europa del Renacimiento 1480-1520*. Madrid, Siglo XXI, 2016.

Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger, *Theories of international regimes*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997 (Cambridge Studies in International Relations 55).

Hopf, Ted, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, 23(1), 1998, pp. 171- 200.

Hindley, Geoffrey, *Las Cruzadas. Peregrinaje armado y guerra santa*. Barcelona, Ediciones B, 2010.

Katzenstein, Peter, *The Culture and National Security Norms and Identity in the World Politics*. Nueva York, Columbia University Press, 1996.

Keohane, Robert O. *Instituciones internacionales y teorías de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993.

— y Joseph Nye, “La interdependencia en la política mundial”, en Arturo Borja Tamayo (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México, CIDE, 2009.

Krasner, Stephen D, “Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables”, *International Organization*, 36(2), 1982, pp. 497-510.

LaFeber, Walter, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860-1898*. Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1963.

Le Dantec Gallardo, Francisco, “Contribución de la geopolítica Crítica a la comprensión de la actual concepción de seguri-

- dad”, *Revista Política y Estrategia* [en línea], 108, 2007, pp. 71-82 [consultado el 13 de marzo del 2018].
- Linklater, Andrew, “The achievements of critical theory”, en Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 279-298.
- Linz, Juan J., “An Authoritarian Regime: The Case of Spain”, en Eric Allard y Yrjö Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964, pp. 291-342.
- , *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore(MD), John Hopkins University Press, 1996.
- Loveman, Brian, *For la Patria. Politics and the Armed forces in Latin America*. Portland(OR), Scholarly Resources, 1999.
- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*. México, Editorial Porrúa, 2017.
- Miley, Thomas Jeffrey, *Juan J. Linz 3, Obras escogidas. Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México, CIDE, 2006.
- “10 of the Oldest Universities in the World”, Q. S. Top Universities [en línea], <https://www.topuniversities.com/blog/10-oldest-universities-world> [consultado el 12 de marzo del 2018].
- Munk, Ronaldo, “Teoría Crítica del desarrollo: resultados y perspectiva”, *Migración y Desarrollo* [en línea], 8(14), 2010, p. 52, <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev14/3.pdf> [consultado el 14 de marzo de 2018].
- Muñoz Molina, Antonio, *Córdoba de los Omeyas*. Sevilla, Fundación José Manuel Lara, 2007.

- O'Donell, Guillermo, *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley, University of California, 1988.
- Patrascu, Ecaterina y Zahoor Ahmad Wani, "Discourse of Critical Theory in the context of International Relations", International Conference RCIC 15 [en línea], mayo del 2015, <http://www.afahc.ro/ro/rcic/2015/rcic'15/AP/Patrascu%20Wani.pdf> [consultado el 14 de marzo del 2018].
- Potter, David, *Los Emperadores de Roma. Historia de la Roma Imperial desde Julio César hasta el último emperador*. Barcelona, Pasado y Presente, 2017.
- Preciado Coronado, Jaime y Pablo Uc, "La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional", *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, (1)1, 2010, pp. 65-94.
- Reyes Herrera, Milton, "Hegemonía y economía política internacional: aportes a la Teoría Crítica", *Revista Internacional de Investigación y Docencia* [en línea], 1(1), 2016, <http://onlinejournal.org.uk/index.php/riid/article/view/8> [consultado el 14 de marzo del 2018].
- Rodríguez Sumano, Abelardo, "La nomenclatura del poder: el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca", en *La dinastía Bush y "el nuevo siglo norteamericano"*. México, Nuevo Siglo Aguilar, 2003, pp. 125-135.
- , "Análisis y propuesta conceptual para la definición de seguridad y amenazas en México", en Arturo Villareal y Alicia Gómez, *Seguridad, transparencia y reforma penal en México*. Guadalajara, Universidad de de Guadalajara, 2011, pp. 168-226.
- , *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, Taurus, 2008.

- Romero, Ania, Alberto y Francisco J. Blanco Jiménez, “Europa: Estructura institucional para la seguridad desde la Paz de Westfalia”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 9, 2008, pp. 103-126.
- Santa Cruz, Arturo, “Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Dynamics of the US-Latin American Relations and the World*. Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- Snyder, Jack y Karen Ballentine, “Nationalism and the Marketplace of Ideas”, en Michael Brown y Owen R. Coté Jr., *Nationalism and Ethnic Conflict. An International Security Reader*. Cambridge(MA), The MIT Press, 2001.
- Stetson, Conn y Fairchild, Byron, *United States Army in World War II, the Western Hemisphere. Framework of Hemisphere Defense*. Washington D.C., Center of Military History, 1989.
- Takayuki, Munakata, “Human Rights, the right of Self-Determination and the right to Freedom”, *The International Journal of Peace Studies* [en línea], http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol4_1/takayuki.htm [consultado el 12 de marzo del 2018].
- Tanaka, Michiko, *Política y pensamiento político en Japón 1926-2012*. México, El Colegio de México, 2014.
- Taylor, Peter J., “Geopolitics, political geography and social science”, *Geopolitical traditions*. Londres, Routledge, 2000.
- Tzu, Sun, *El arte de la Guerra*. México, Colofón, 2004.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública*. México, Plaza y Valdés, 1993.

- Vergara, José Manuel y Roy Godson, *Seguridad democrática para las Américas: Inteligencia requerida*. Madrid, Conocimiento en Red, National Strategy Information Center, 2008.
- Waever, Ole, “The Changing Agenda of Societal Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlin, Springer, 2008, pp. 581-593.
- Wallace-Murphy, Tim, *La Herencia cultural del Islam en Occidente*. Barcelona, Blume, 2007.
- Waltz, Kenneth N., *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Nueva York, Columbia University Press, 2001.
- Went, Alexander, “Why a World State is Inevitable?”, *European Journal of International Relations*, 9(4), 2003.
- Wolfers, Arnold, “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly* [en línea], 67(4), 1952, pp. 481-502, <http://www.jstor.org/stable/2145138> [consultado el 13 de marzo del 2018].

II. Los dilemas de la transición democrática en México, la seguridad nacional y el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos: a 17 años de distancia

Todavía recuerdo con nitidez la efervescencia y cierta esperanza que había suscitado el surgimiento del Grupo San Ángel entre algunos segmentos de la sociedad y de la opinión pública en México, durante el verano de 1994.¹ El vacío que el régimen de la Revolución había dejado, la sensación de incertidumbre en un puñado de la intelectualidad y de la clase política del país que surgió tras la rebelión en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, y el secuestro de importantes hombres de negocios, en un país que jamás había establecido la transferencia pacífica del poder por la vía electoral,² forzó el camino para la reforma política de finales de siglo xx en México.³

¹ De igual forma, pronto afloraron dudas y críticas a su existencia. Entre sus integrantes se encontraban políticos de centro, izquierda y derecha como Vicente Fox, Jorge G. Castañeda, Adolfo Aguilar Zinser, Elba Esther Gordillo, e intelectuales como Carlos Fuentes, Enrique Krauze, Elena Poniatowska y Carlos Monsiváis. Además, el grupo impulsó un diálogo fuerte con figuras como José Woldenberg, Santiago Creel, Manuel Camacho Solís y Porfirio Muñoz Ledo, entre muchos otros.

² José Woldenberg, *La construcción de la democracia*. México, Plaza y Janés, 2002, p. 22.

³ Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México, Taurus, 2010, p. 126.

Por esas razones, es importante recordar que entre 1988 y 1994, el énfasis de la oposición⁴ y la tarea misma del gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari se dio sobre el aspecto de conformar un sistema electoral “verdaderamente competitivo”,⁵ y no sobre las acciones que la oposición tendría que realizar en caso de ganar, y la manera de pactar la transición y el largo plazo.⁶ Se requería de una transición que contemplara, además, la reforma constitucional de las fuerzas armadas, de los servicios de inteligencia, de la seguridad pública, de la política exterior y, desde luego, de la seguridad nacional. Más, el largo plazo y la seguridad nacional democrática y consensuada quedaron prácticamente fuera de las iniciativas de la oposición de izquierda y de derecha entre 1988 y el año 2000.

Democracia y los desafíos en el cambio de régimen

Antes de continuar, vale la pena detenerse en las siguientes consideraciones: la democracia ha conferido un cambio constante en los últimos 2 500 años; una vez que ésta se instala como forma de gobierno no es permanente y tampoco es la panacea. El Estado democrático es el resultado de un largo proceso de formación histórica en Europa (el siglo v a. C. en Atenas), o en la era moderna, en América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Dicho proceso ha propiciado formas de vida, culturas políticas, disidencia y representatividad mediante sistemas institucionales sólidos. Uno

⁴ Adolfo Aguilar Zinser, *¡Vamos a ganar! La pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*. México, Océano, 1995, p. 187.

⁵ Entrevista concedida por el expresidente de México (1988-1994), Carlos Salinas de Gortari, en Jorge G. Castañeda, *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999, p. 269.

⁶ J. G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*. México, Aguilar, 1994, p. 145.

de sus modelos más emblemáticos, aunque no por ello menos polémico a nivel global, es la formación del sistema representativo que institucionalizaron los padres fundadores en Estados Unidos, por medio de la legitimidad que otorgan las elecciones,⁷ hoy en profunda crisis.

No obstante, los estados democráticos, como es el caso de Grecia y Roma, pueden desaparecer de la faz de la Tierra o constituirse en “gobiernos despóticos”.⁸ Por esas circunstancias, es necesario ligar la democracia con la naturaleza del régimen político, además de los legados del pasado. En el caso mexicano, la gran carga histórica es el autoritarismo de la dictadura porfiriana y del régimen de la Revolución Mexicana. Por otro lado, la democracia estadounidense es expansionista o bien, multilateral, según convenga a sus gobernantes y a la coyuntura histórica e internacional. Con base en esos arreglos históricos, los regímenes políticos construyen sus visiones o doctrinas de seguridad nacional. En consecuencia, el cambio en la naturaleza de régimen es uno de los momentos de mayor desafío para cualquier sistema político, porque ahí se encuentran las fuerzas del cambio, o bien, los obstáculos a la transición y consolidación democrática.

Las experiencias de transición a la democracia de finales del siglo xx en Europa Central (España y Portugal) y en el Cono Sur (Argentina, Chile y Brasil) son referentes de aprendizaje importantes para el proceso de reforma en México. Dos de sus puntos finos son la reforma constitucional a las fuerzas armadas y a los servicios de inteligencia con la finalidad de superar la amenaza a la democracia de los legados del autoritarismo.⁹ En efecto, una de las ecuaciones

⁷ Robert Dahl, *La democracia, una guía para los ciudadanos*. México, Taurus, 1999, pp. 7-23. La elección presidencial de George W. Bush en el año 2000 puso en duda la premisa de la legitimidad de las elecciones. Ulteriormente, la elección de Barack Obama de nuevo la reconfirmó.

⁸ Jackson Turner Main, *The Antifederalists; critics of the constitution 1781-1788*. Chicago, Quadrangle Books, 1961, p. 23.

⁹ Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy. Post Franco Spain in Comparative Perspective*. Londres, The Johns Hopkins University Press, 1995, p. 5.

centrales de las transiciones es la reforma constitucional y el escrutinio a las estructuras del pasado. Por esas circunstancias, la intersección entre la transición democrática y la inclusión de una nueva doctrina de seguridad nacional democrática en México ha sido el “talón de Aquiles” para fortalecer el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y el correcto combate a las amenazas a la seguridad. Este proceso de cambio consiste en desarrollar una transformación de mayor profundidad, una reforma constitucional para la rendición de cuentas y la transparencia, y no implica, fundamentalmente, el cambio de partido político, como ocurrió en el año 2000.

El decisivo factor externo: Estados Unidos

La rebelión en Chiapas y el asesinato de Luis Donaldo Colosio en 1994 significaron un parteaguas en los apoyos que la Casa Blanca brindaba desde 1928 al Partido Revolucionario Institucional. Estos hechos modificaron tal respaldo e impulsaron la transición democrática que favoreció, finalmente, al Partido Acción Nacional en el 2000. Por un lado, para el gobierno de los Estados Unidos era fundamental que los actores de la transición en México construyeran los instrumentos del cambio político —como el Instituto Federal Electoral— para dar certidumbre y legitimidad a las elecciones, y por el otro, que interfirieran cautamente en el desmantelamiento de los candados del autoritarismo y acompañaran el proceso de democratización que el país experimentaba desde años atrás.

Para la administración de Clinton, la certidumbre en el resultado de la elección de 1994 era más importante aún que la misma continuidad del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá,¹⁰ en particular porque las

¹⁰ Entrevista con un exfuncionario de la administración Clinton, Washington D. C., junio del 2002.

prioridades de seguridad de la administración demócrata se encontraban en la promoción de la democracia y el libre mercado, y porque el respaldo a los gobiernos autoritarios se veía como parte de la Guerra Fría. No obstante, la corrupción endémica del sistema y la vinculación del general Gutiérrez Rebollo, en 1997, con el narcotráfico, entre otros factores, deslizaron los apoyos y el reconocimiento internacional de la Casa Blanca en julio del 2000 hacia la Alianza por el Cambio liderada por Vicente Fox Quezada.

Seguridad y democracia

Cuando Adolfo Aguilar Zínser se encontraba al frente de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional reveló, en febrero del 2001, que las distintas iniciativas gestadas en torno a los sectores que dieron forma a la transición democrática desde 1988 no habían consensuado un plan de gobierno.¹¹ Incluso señaló que al interior de la administración de Fox, y en el sistema mismo, había distintos proyectos en disputa en torno a intereses personales, militares y civiles, que en el fondo aumentaron la vulnerabilidad del Estado mexicano y se opusieron a la reforma constitucional (el mismo presidente de la República lo hizo). Para muestra un botón: en la perspectiva del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, en materia de política exterior no había un tema de seguridad: “No existía, ni tampoco en la relación bilateral [...]. Entonces, prácticamente no hay discusión de política exterior y menos de seguridad nacional”.¹² Los libros del primer mandatario de la transición democrática, *Vicente Fox a Los*

¹¹ Adolfo Aguilar Zínser, “Los binomios de la democracia”, ponencia presentada en el ciclo de conferencias y mesas redondas Transición democrática y protección de los derechos humanos, en México, el 8 de febrero del 2001 (transcripción realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

¹² Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.

Pinos y Fox Propone, son una muestra clara de la ausencia del tema en el jefe de Estado. Incluso, en ese mismo periodo, las mesas y los foros de diálogo que introdujo el decano mexicano de la Reforma del Estado, Porfirio Muñoz Ledo, no contemplaron los servicios de inteligencia ni las fuerzas armadas y, por su parte, la Secretaría de Gobernación se opuso a la reforma profunda del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que proponía la recién creada Consejería Presidencial de Seguridad Nacional.¹³

El 11 de septiembre

En el momento en que se dieron los ataques terroristas en Washington D. C. y en Nueva York, la vulnerabilidad del Estado mexicano era histórica. Las agendas de riesgos y amenazas aún no se habían redefinido al interior del aparato de seguridad nacional y la cancillería consideraba que la existencia de la Consejería Presidencial de Seguridad era en realidad un problema grave. Además, la cancillería rivalizó con la Secretaría de Gobernación y el Congreso de la Unión por la conducción de los temas de política exterior, gobernabilidad y seguridad nacional en la relación con Estados Unidos. Estos asuntos requerían de la más alta coordinación y la unidad con la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional hacia un objetivo común: el resguardo de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, y los recursos naturales y estratégicos del Estado mexicano. Empero, la división imperó en el gabinete.

Los problemas se sobredimensionaron con el ataque más importante a Estados Unidos desde Pearl Harbor en 1941, y con la gama de transformaciones en la arquitectura del gobierno estadounidense. El despliegue subsecuente de la Casa Blanca promovió una

¹³ Este tema lo estoy trabajando en otro libro.

guerra global en contra del terrorismo de forma unilateral. Sin embargo, la administración de Fox, por convicción propia y a pedido de varias dependencias federales, decidió dismantelar el único esfuerzo importante hasta el momento en materia de seguridad democrática para jerarquizar, ordenar y comenzar desde el interior el diagnóstico de los asuntos cruciales para el Estado mexicano, modificar la doctrina y crear el marco legal que la transición requería. A pesar de la creación de la Ley de Seguridad Nacional del 2005, México permitió que las amenazas a la seguridad siguieran avanzando y no se hizo el diagnóstico ni se dio la información adecuada, lo que situó al país en una verdadera emergencia nacional tras la guerra contra el narcotráfico impulsada por Felipe Calderón a partir de diciembre del 2006.

Conclusiones

Los actores de la transición democrática del año 2000 no estuvieron a la altura de las circunstancias del cambio político. Además, los ataques terroristas en Estados Unidos los tomaron por sorpresa, ya que cimbraron tanto al Estado norteamericano como a la incipiente administración de Vicente Fox. En respuesta, la presidencia de George W. Bush desafió al sistema internacional representado por Naciones Unidas, así como a la paz y a la seguridad internacional. Estos hechos profundizaron el encono y la división entre algunos de los actores que habían impulsado la transición en México, porque poseían visiones antagónicas respecto de la relación con Washington, y encarnaban posiciones que requerían una postura de gobierno.

En suma, la crisis estadounidense magnificó las divisiones mexicanas y agudizó la confrontación por la lucha de intereses y los legados del pasado. A 17 años de distancia, cuando parecía que la frágil democracia terminaría por fenecer, un movimiento electoral sin precedentes puede ser el momento que desaprovechó en el 2000

Vicente Fox y que Enrique Peña Nieto llevó a niveles indescriptibles de corrupción en el ocaso de su sexenio. Asimismo, la inseguridad vinculada al crimen organizado ha erosionado profundamente las bases de la convivencia y del Estado mexicano. Sin embargo, la transición también ha permitido esbozar las propuestas de una seguridad democrática que fortalezca y ordene el rumbo. En ese marco, se ha abogado por la mejor convivencia posible con Estados Unidos en una época posterior al 11 de septiembre. El Estado mexicano tiene que conformar una respuesta en favor de sus intereses nacionales y desarrollar una mejor convivencia con el mundo exterior, pero sobre todo, consigo mismo.

Anexo

Algunos principios de la seguridad democrática¹⁴

PRINCIPIOS	OBJETIVOS GENERALES	CRITERIOS INSTRUMENTALES
Fidelidad a la República (sin preferencia, partidarias)	Proteger <ul style="list-style-type: none"> · La población · Las libertades y derechos · Las instituciones · El patrimonio físico y cultural 	Orientación <ul style="list-style-type: none"> · Preventiva · Apegada a derecho · Regulada
Respeto a la ley y al ejercicio de los derechos	Defender <ul style="list-style-type: none"> · El Estado de Derecho · La integridad territorial y las fronteras 	Congruencia <ul style="list-style-type: none"> · Ética · Técnica
Convicción democrática	Garantizar <ul style="list-style-type: none"> · La cohesión nacional · La convivencia democrática · La paz social · El equilibrio y la certidumbre política 	Interacción <ul style="list-style-type: none"> · Participativa · Cooperativa y coordinada · Plural · Articulada · Simultánea
Visión de futuro	Vigilar y prevenir <ul style="list-style-type: none"> · Riesgos económicos · Riesgos políticos · Riesgos ecológicos y naturales 	Eficacia <ul style="list-style-type: none"> · Pertinente y permanente

¹⁴ Archivos de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional encabezados por Adolfo Aguilar Zinser. Al final, Aguilar Zinser rompió con Fox, pero quedaron para la posteridad sus propuestas, mismas que ampliamos en este y otros trabajos.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México, Taurus, 2010.
- Aguilar Zinser, Adolfo, *¡Vamos a ganar! La pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*. México, Océano, 1995.
- Agüero, Felipe, *Soldiers, Civilians and Democracy. Post Franco Spain in Comparative Perspective*. Londres, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Castañeda, Jorge G., *Sorpresas te da la vida*. México, Aguilar, 1994.
- , *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México, Alfaguara, 1999.
- Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*. México, Taurus, 1999.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.
- Turner Main, Jackson, *The Antifederalists; critics of the constitution 1781-1788*. Chicago, Quadrangle Books, 1961.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*. México, Plaza y Janés, 2002.

III. Regímenes políticos, relaciones civiles-militares y seguridad nacional en México

ABELARDO RODRÍGUEZ SUMANO Y PATRICIA SOLÍS MINOR¹

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la oportunidad perdida para consolidar la democracia en México en el año 2000, con el arribo de Vicente Fox. En este tenor, es importante señalar que los estudios sobre la transición democrática y las relaciones civiles-militares en México han carecido de una vinculación más amplia y plena en el debate teórico de la política comparada.² Si bien abunda la bibliografía de carácter anecdótico, periodístico, empírico e

¹ Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara; maestra en Estudios México-Estados Unidos y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Mónica Serrano, *The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico*, *Journal of Latin American Studies*, 27, (2), 1995. pp. 423-448; Lorenzo Meyer, *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, Barcelona, Océano, 1998; Ricardo Becerra, y José Woldenberg, “La llave del cambio político mexicano”, en Carlos Elizondo, y Luis Maira, *Chile-México. Dos Transiciones frente a frente*. México, Grijalbo, 2000; Abelardo Rodríguez Sumano, *Dilemas de la transición democrática en México: el rol de Estados Unidos y Chile (De la intelectualidad de izquierda a la crisis del pluralismo político: 1968-2000)*. Washington, D. C., Universidad de Georgetown, 2002; José Luis Piñeyro, “Las Fuerzas Armadas Mexicanas frente al cambio presidencial del 2000: historia reciente y futuro inmediato”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 00(99), pp. 201-218; Raúl Benítez Manaut, “México: las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI”, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda; (eds.), *La administración de la defensa en América Latina. Volumen II. Análisis nacionales.*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Estatal a Distancia, 2008, pp. 253-292; Ai Camp Roderic, *Las fuerzas armadas en México democrático*, México: Siglo XXI, 2010. Hay dos excepciones importantes: Meyer (1998), y Becerra y Woldenberg (2000). El trabajo de Woldenberg conceptualmente es uno de los más importantes en México, y aún así no recoge ampliamente el debate teórico.

histórico, lo cierto es que no se ha aprovechado plenamente en el país la utilidad de la comparación teórica, la cual sí ha circulado en otras partes del mundo, como Europa y Estados Unidos. En este sentido, y con el interés de subsanar dicha omisión, en México pasamos revista al tipo de transición. El ensayo es una oportunidad para calibrar algunos de los desafíos para la llamada “Cuarta transformación” de Andrés Manuel López Obrador con su victoria electoral del 1 de julio de 2018. Asimismo, ayuda a identificar que el dilema de la consolidación democrática en su gobierno se enfrentará incluso con los legados que provienen del colonialismo.

Para llevar a cabo esta tarea, el ensayo se ha dividido en tres apartados. El primero, recoge los elementos sustanciales de las teorías en relación con los tipos de regímenes y los procesos del cambio político. El segundo, aborda dos de las principales corrientes de pensamiento de las relaciones civiles-militares, la institucional y la cultural. Y en el tercero, se estudia el caso mexicano a la luz de la teoría, y en el contexto del tipo de régimen, así como de sus características y dinámicas principales, las cuales permiten discernir los avances, los retrocesos y los dilemas que se dan en el ámbito de la seguridad.

Regímenes políticos y procesos del cambio político

El estudio sobre el tipo de régimen no sólo es central para entender la dinámica del poder real, sus contradicciones y los actores determinantes que logran imponer la fisonomía de sus intereses de largo aliento, bajo la estructura de un sistema político; sino también para explicar el carácter particular de las relaciones entre civiles y militares; así como la manera en que se conceptualizan, elaboran e implementan las políticas de seguridad nacional. Por esta razón, adentrarse en el tema

es una tarea que no puede soslayarse. En este renglón, es necesario señalar que un régimen hace referencia a “los patrones formales e informales, explícitos e implícitos que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales”.³

Existen numerosos estudios sobre los regímenes políticos. En este caso abordaremos la propuesta elaborada por Stepan y Linz, (1996), la cual hace una clasificación en cuatro tipos: democráticos, totalitarios, posttotalitarios y autoritarios. La existencia de cada uno de ellos (con excepción de la democracia y el totalitarismo), en una determinada sociedad, influye al provocar el retraso o el favorecimiento de las posibilidades de una transición democrática y el camino más viable para que ésta tenga éxito. A continuación, se esbozan sus características principales. Pero antes es necesario establecer que, en una visión comparada e internacional, estos planteamientos cruzaron la Guerra Fría y en la actualidad están influidos por el contexto internacional posterior al 11 de septiembre en Estados Unidos, y afectan al sistema internacional y a los límites del Estado.⁴

³ Guillermo O'Donnell, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* [en línea]. Lima, PNUD, 2008 (Serie Contribuciones al Debate, vol. II), http://iknowpolitics.org/sites/default/files/democracia_estado_ciudadania_en_a20_latina_pnud_2008.pdf

⁴ Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap De Wilde, *Security. A framework for analysis*, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Régimen democrático

En su concepción mínima este tipo de régimen hace alusión al conjunto básico de los procedimientos que crean espacios para la participación política. Es decir, establece un tipo de mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad, en el cual predominan los instrumentos de la poliarquía de Robert Dahl, que son: 1) un gobierno dirigido por funcionarios electos; 2) el ejercicio de elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados; 4) la garantía de las libertades de expresión, de crítica y de información, 5) la presencia de mecanismos de asociación y representación política.⁵ Además, Schmitter y Karl⁶ añaden las siguientes condiciones: El que los representantes electos sean capaces de ejercer sus poderes constitucionales sin ser sujetos a una oposición de gran mayoría proveniente de aquellos que no fueron electos, y que el sistema de gobierno sea capaz de actuar de manera independiente de aquellos límites impuestos por cualquier otro sistema político dominante.

En adición, para que una democracia se consolide debe poseer las siguientes características:⁷ que la sociedad civil sea libre y vigorosa, que la sociedad política posea autonomía, que la legalidad y la ley garanticen la libertad de los ciudadanos y la asociación independiente, que la burocracia estatal permita la aplicación de políticas y, finalmente, la existencia de una sociedad económica.⁸

⁵ Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós, 1992, pp. 280-281.

⁶ Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "What Democracy is... and is not", en L. Diamond y M. Plattner (eds.), *The global resurgence of democracy*. Baltimore (MD), Johns Hopkins University Press, 1993, p. 81.

⁷ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, pp. 7-12 [en línea] www.jstor.org/stable/40183478 [consultado el 04 de febrero del 2018].

⁸ Por sociedad civil, se entiende "al ámbito público en el que grupos auto-organizados y relativamente autónomos, movimientos e individuos buscan articular valores con la intención de constituir asociaciones y redes de solidaridad para avanzar en la consecución de sus intereses". En tanto, la sociedad política hace referencia al espacio "donde los

En esta clase de régimen, las fuerzas armadas pasan por un escrupuloso escrutinio por parte del Congreso de su estructura, doctrina y nivel de profesionalidad, en el entendido de que el orden superior a su investidura no es el uso legítimo de la violencia, sino la construcción de leyes que norman la conducta y el juego de poder de los miembros del sistema político, y a las que los militares se encuentran subordinados. En suma, una democracia consolidada puede ser concebida no sólo como un tipo de régimen, sino como un sistema integral de relaciones políticas en el que funciona de manera apropiada la representación de los ciudadanos, y en el que las fuerzas armadas son una pieza más del juego democrático.

Régimen totalitario

El régimen totalitario constituye una tipología opuesta a la anterior, cuyas características principales son la eliminación del pluralismo político, económico y social, y el hecho de poseer ideología oficial,

actores políticos compiten por el derecho legítimo a ejercer el control sobre el poder público y el aparato del Estado”. Asimismo, los autores consideran indispensable la necesidad de que la legalidad exista; lo que significa que el imperio de la ley sea una realidad, que el gobierno y el aparato de Estado estén sujetos al espíritu de la Constitución, que las áreas de poder discrecional estén definidas y limitadas, que los ciudadanos puedan acudir a los tribunales para defenderse del Estado y sus funcionarios, que haya una clara jerarquía de las leyes, interpretadas por un Poder Judicial autónomo y apoyado por una cultura de la legalidad sólida. En este sentido, la vigencia del Estado de Derecho supone la existencia de un gobierno que se basa en las leyes y no en la voluntad del gobernante. Respecto a la burocracia estatal efectiva, establecen que su necesidad radica en el hecho de proteger los derechos de los ciudadanos y proveer los servicios básicos que ésta demanda, y es indispensable para que el Estado pueda ejercer el uso de la violencia legítima en su territorio, así como para imponer, regular y cobrar impuestos. A este aparato estatal se le concibe como “el conjunto de órganos que toman parte a tenor con su competencia en la realización de las funciones estatales”, y mediante los cuales la élite dominante “ejerce el poder estatal y asegura la dominación política, económica e ideológica”. Y, la última dimensión radica en la economía, se alude a que ésta se encuentra vinculada con la sociedad, lo que significa, que para que los mercados funcionen, la protección legal y la regulación estatal son necesarias. Tanto los mercados como el capital requieren de seguridad jurídica y de un marco legal claro que defina la protección de la propiedad, ya sea pública o privada. Véase: J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, pp. 7-12.

partido único, monopolio de las armas y de los medios de comunicación, y sistema amenazante de policía.⁹ En estas circunstancias, Linz y Stepan consideran que el régimen político de la URSS, hasta la muerte de Stalin (1953), encarnó esta clase de totalitarismo.

Régimen posttotalitario

Este régimen se caracteriza por el pluralismo social, económico e institucional limitado, pero no responsable, en el que el pluralismo político es prácticamente inexistente porque un partido tiene el monopolio del poder. Asimismo, la mayoría de las manifestaciones del pluralismo surgen a partir de estructuras estatales toleradas por el régimen, o de grupos de disidentes formados por la resistencia al régimen totalitario. Además, la ideología rectora existe oficialmente y forma parte de la realidad social, aunque se deposita menos confianza en ella y sus fines utópicos, a pesar de que los líderes pretenden creer que ésta goza de fuerza política y moral. También, se confronta y reprime a la disidencia, y la posibilidad de que se auspicie desde la autoridad un cambio de sistema político es poco probable, sino es que nulo. Cabe señalar que los líderes, individuos y grupos reciben funciones y legitimidad con base en un consenso programático presumiblemente basado en la decisión racional y en el debate limitado sin demasiadas referencias a la ideología.¹⁰

A diferencia de los totalitarismos, en los que existe movilización extensiva en un vasto conjunto de organizaciones obligatorias

⁹ Eduardo Andrade Sánchez, *Introducción a la Ciencia Política*. México, Oxford University Press, 2006, p. 103.

¹⁰ J. Linz y A. Stepan *op. cit.*, p. 43. Estos autores subdividen a este tipo de regímenes en tres: posttotalitarismo temprano, *frozen* posttotalitarismo y posttotalitarismo maduro. El primero, es un sistema cercano al totalitarismo clásico, aunque diferente en términos de las prácticas de terror contra la disidencia. En el segundo, se distingue una tolerancia relativa a la sociedad civil y a sus críticos, sin embargo, el sistema de partido no evoluciona como tal. En el tercero, se puede notar un cambio en el aspecto económico y en el ámbito social, pero el plano político se mantiene cerrado.

creadas por el régimen, en el posttotalitarismo, hay una pérdida progresiva del interés por la movilización, de parte de los líderes, así como de los ciudadanos. En referencia al liderazgo, existe cierto control vía estructuras partidistas y procedimientos internos, aunque en el reclutamiento de élites no cuenta tanto la carrera en un partido, y cada vez más se recurre a tecnócratas del aparato estatal. Además, los máximos dirigentes rara vez son carismáticos y existe una presencia creciente del personal de seguridad entre las élites. Por último, puede darse “segunda” economía, pero siempre dentro de la presencia estatal grande. El Estado pretende controlar la gestión económica, y los actores económicos están permanentemente sujetos a la arbitrariedad oficial.¹¹

Régimen autoritario

Esta clase de régimen se finca en una visión patrimonialista de la autoridad en la que el poder se comporta en ocasiones como una especie de propiedad del grupo gobernante. Dicho grupo se autoconoce como superior a la sabiduría popular y muchas veces dice actuar en su beneficio, con lo que justifica violaciones a las garantías individuales e impulsa sistemáticamente la exclusión de grupos cuyos intereses supone contrarios a los de la autoridad formal. Por lo general, sus autoridades son muy pragmáticas y se adecuan a las condiciones imperantes de la época, con tal de conservar el poder. Asimismo, existe un esfuerzo por la cooptación de líderes de grupos de oposición para que se integren a los cuadros del partido oficial y cierta autonomía de los militares y otros funcionarios estatales. No obstante, el autoritarismo permite y propicia el pluralismo económico y social, que da cabida a la clase empresarial y a la clase media, fundamentales para su permanencia en el poder. Durante

¹¹ J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, pp. 44-45.

ciertos intervalos de tiempo, logra generar estabilidad y paz a través del uso de la fuerza.¹²

Para el cientista político chileno, Felipe Agüero (1995), en el estudio de este tipo de regímenes es importante observar que hay diferencias significativas entre aquellos de carácter militar y los de índole civil. En el primer caso, las fuerzas armadas son actores decisivos en la toma de decisiones y en el nombramiento del presidente, y ejercen un poder central en el nombramiento del gabinete. En el segundo, los militares poseen representación importante, pero son los civiles quienes se encargan del proceso de toma de decisiones y de la selección del gabinete.

Autoritarismo y México

Dadas las definiciones anteriores, se puede establecer que el régimen político erigido en México después de la Revolución mexicana, y que perduró cerca de siete décadas, se enmarca en el tipo autoritario. Dicho régimen tuvo como base las fuerzas armadas. Sus elementos constitutivos descansaron en la figura presidencial y en el partido oficial (PNR-PRM-PRI); el régimen aglutinó en su seno prácticamente a la totalidad de los sectores organizados; controló individuos, grupos, instituciones y procesos relacionados con la lucha y la transmisión del poder y administró y reguló las demandas sociales y políticas. Tales interacciones se orientaron hacia la asignación autoritaria de valores para la sociedad a partir de la ideología del “nacionalismo revolucionario”,¹³ que permitió al régimen generar, entre los diversos sectores

¹² *Idem.*

¹³ El nacionalismo revolucionario se define, cuando menos, por cuatro grandes series de actitudes y postulados: 1) la desconfianza hacia las grandes potencias, acompañada de una dosis variable de antiimperialismo; 2) la afirmación de las nacionalizaciones como forma de limitación de la propiedad de la tierra, del control de los recursos naturales y de la concentración de capital; 3) un amplio Estado fuerte interventor, cuya fuerza excepcional es legitimada por su origen revolucionario y por su amplia base de masas, y, 4) la supervaloración de la identidad mexicana como fuente inagotable de

sociales, un sentimiento de legitimidad, de interés e incluso de solidaridad y lealtad.

Asimismo, el régimen autoritario en México se caracterizó por el pluralismo político limitado, puesto que la mayoría de los partidos de oposición no lograron articular una alternativa electoral viable y, sobre todo, no contaron con los recursos reales para hacer frente a la maquinaria institucionalizada del partido en el poder. Además, los sectores sociales, empresariales, campesinos, obreros, magisteriales, profesionales, etcétera, eran frecuentemente cooptados y, si se resistían, llegaban incluso a ser eliminados. En consecuencia, el partido dictaba las reglas del juego en la dinámica política, económica y social, y era el único actor visible en la toma de decisiones y en la acción de gobierno, sin oposición ni adversario, únicamente aliados.¹⁴ Por otro lado, desde su nacimiento y hasta mediados de la década de los años sesenta del siglo pasado, el régimen priista tuvo la capacidad de generar paz, seguridad y estabilidad. Esto es importante, ya que mientras mantuvo la estabilidad al interior del Estado, la política exterior gozó de un alto grado de autonomía, con lo que se evitó la intervención de Estados Unidos en los asuntos mexicanos. Para

energía política. Véase Roger Bartra, “El nacionalismo revolucionario y la seguridad nacional en México”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1996, p. 150.

¹⁴ De hecho, el PRI monopolizó el poder político en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), y se erigió como partido gobernante en 95% de las colectividades territoriales y 90% de los escaños en las cámaras, federales y estatales, sin que ningún partido presente en la escena nacional pusieran fin a su estatus hegemónico. La ínfima presencia de los partidos de oposición en las cámaras y la nula presencia de éstos en los gobiernos estatales no llegó a constituirse en una amenaza o en un componente de oposición real (competitiva). Véase: Mijael Altamirano Santiago, “La dinámica partidista en México, con especial referencia a las tres principales fuerzas políticas”, *Mundo Siglo XXI* [en línea], 14, pp. 41-51, <https://biblat.unam.mx/es/revista/mundo-siglo-xxi/articulo/la-dinamica-partidista-en-mexico-con-especial-referencia-a-las-tres-principales-fuerzas-politicas> [consultado el 4 de febrero del 2018]

Washington, el eje de la relación fue la estabilidad política y económica que dejaron los Tratados de Bucareli de 1923.¹⁵

Por otra parte, el estudio sobre el cambio político en Europa Continental de Portugal, Grecia y España impulsó una bibliografía muy amplia que alcanzó, con diferencias y similitudes, a América Latina a finales de los setenta y principios de los ochenta del siglo pasado.¹⁶ En esa trayectoria intelectual figuran los trabajos de O'Donnell, Schmitter y Whitehead,¹⁷ referentes a la fisonomía y a las pautas para transitar de un régimen autoritario a otro democrático, aunque no son los únicos. El punto de partida de estos autores es el concepto de liberalización, que atañe a la extensión de las libertades civiles dentro del régimen autoritario, hacia la apertura y la tolerancia, y que se define como “el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros”.¹⁸ En este sentido, Przeworski¹⁹ cree que existen cuatro motivos por los cuales un régimen no democrático puede iniciar la liberalización: 1) el régimen ha cumplido con las necesidades funcionales que le dieron origen; 2) el

¹⁵ Es el 13 de agosto de 1923 cuando Obregón firma los documentos de lo planteado por Estados Unidos, aunque en realidad concluyen en 1924, cuando Plutarco Elías Calles los rechazó tras asumir la presidencia. *Cfr.* la entrevista recuperada a García Diego en http://garciadiego.colmex.mx//images/stories/EH/2009/26_200809%20tratados%20de%20bucareli.pdf

¹⁶ Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a fines del siglo XX*. Barcelona, Paidós, 1994.

¹⁷ De acuerdo con Colomer, estos autores forman parte del enfoque que hace una “revisión del enfoque estructural, más alejada del determinismo socioeconómico”. Devuelven “importancia a la eficacia gubernamental y a las realizaciones democráticas mediante una más afinada caracterización de los intereses de los diversos grupos sociales”, además de que proporcionan “un nuevo enfoque metodológico, orientado a subrayar los factores subjetivos [...]”, véase Josep M. Colomer, “Teorías de la transición”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 86, 1994, pp. 243-253.

¹⁸ Guillermo O'Donnell, y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona, Paidós, 1986, pp. 10-21.

¹⁹ Adam Przeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, 3. Perspectivas comparadas*. Barcelona, Paidós, 1986, p. 84.

régimen pierde su legitimidad; 3) los conflictos internos no pueden conciliarse dentro de la coalición gobernante, y 4) las presiones externas lo obligan a revestirse de una apariencia democrática.

Un segundo concepto es el de democratización, que se refiere a “aquellos procesos en que las normas y los procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios [...] o bien ampliados de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones [...] o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana [...]”.²⁰ La distinción fundamental entre ambos procesos —liberalización y democratización— es que mientras la liberalización política constituye una estrategia adaptativa (es decir, tiene que ver con la capacidad de un régimen autoritario de flexibilizarse), la democratización es una estrategia negociada (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen).²¹

Ahora bien, el tercer concepto del cambio político alude a la transición, que es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”, y está delimitado, de un lado, por el inicio de la disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.²² Es decir, consiste en ese intervalo del tiempo político que se sitúa entre un régimen no democrático y otro que puede ser democrático o no.

De la obra de Schmitter y O’Donnell²³ se extraen tres conclusiones sobre la transición: 1) las reglas del juego político no están

²⁰ Guillermo O’Donnell, y Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, p. 22.

²¹ César Cansino, *Democratización y Liberalización* [en línea]. México, IFE, 1997 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_14.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

²² G. O’Donnell, y P. Schmitter C., *op. cit.*, p. 19.

²³ *Ibid.*, p. 20

definidas, sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez; 2) los actores luchan para definir las reglas y los procedimientos que en el futuro determinarán quiénes son los ganadores, y 3) la señal fundamental de que una transición ha comenzado se da cuando los mismos gobernantes autoritarios comienzan a modificar sus propias reglas del juego con vistas a ofrecer mayor garantía de derechos políticos, individuales y grupales.

Por su parte, Mathias Suzeley²⁴ considera que tomar la transición como un proceso implica evaluar tanto las estrategias de salida de las élites autoritarias del poder como las estrategias de entrada y ocupación del poder por las élites democráticas. Esta manera de mirar las transiciones subraya el conflicto intrínseco que define a cualquier cambio político porque se trata de un momento de reposicionamiento de los actores y, por consiguiente, está marcado por la incertidumbre en cuanto a finalidades y resultados. En este tenor, el autor establece tres tipos de transiciones: la transición por colapso, la transición pactada y la transición por transacción. La transición pactada es lo más cercano en el México del año 2000 y se esbozará más adelante en estas páginas.

Desde la perspectiva de la propuesta elaborada por Linz y Stepan,²⁵ es posible delinear las posibilidades y los límites que los “pactos” tienen como opciones para una transición, a través del análisis de cinco vías: 1) la reforma (pactada); 2) la derrota en guerra; 3) el establecimiento de un gobierno interino (no iniciado por el régimen, sino por militares no jerárquicos, por una insurgencia armada o por una revuelta social); 4) la salida del gobierno comandada

²⁴ Kalil Mathias Suzeley, “Pensamiento y papel militar en América Latina en el umbral del Siglo XXI”, en Rut Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 167 (Colección Estudios Políticos y Sociales).

²⁵ Alfred Stepan, “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativo”, en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, 3. Perspectivas comparadas, op. cit.*, pp. 57-65.

por militares jerárquicamente establecidos, y 5) la salida del gobierno comandada por militares que no están jerárquicamente establecidos.

A la transición política, sigue, como cuarto elemento, la instauración democrática y, por último, se encuentra la consolidación democrática. La primera se define como el “proceso de establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y los procedimientos democráticos” y, por lo general, corresponde con la aprobación de una nueva constitución nacional o con la realización de las primeras elecciones libres y garantizadas. Por su parte, la consolidación democrática es el “proceso mediante el cual gobiernos instalados y regímenes establecidos están en condiciones de funcionar y evitar, o cuando menos sobrepasar, su deterioro”.²⁶ Esto quiere decir que es un proceso caracterizado por diversas causas, “de firme establecimiento y adaptación de las estructuras de ese régimen, así como de sus normas y relaciones con la sociedad civil, por lo que conquista autonomía y legitimidad” y, depende, entre otras cosas, “del adecuado diseño y aprobación de las normas que han de regular la actividad del nuevo arreglo institucional”.²⁷

En este sentido, en una lectura para México se debe señalar que la masacre estudiantil del 2 de octubre de 1968 propició la caída de la legitimidad del régimen posrevolucionario, el cual para sobrevivir tuvo que relajar gradualmente los mecanismos de control y represión que hacían ya insostenible el arreglo político. Lo ocurrido en la Plaza de las Tres Culturas constituye el punto de partida de un movimiento democrático y plural para las siguientes generaciones del México del siglo xx, que a la larga propició que el régimen iniciara los procesos de liberalización y democratización. Cabe señalar que durante ambas fases del cambio político, las fuerzas armadas iniciaron, tanto en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada como en el Colegio de la Defensa Nacional del Ejército y Fuerza Aérea, un diálogo

²⁶ C. Cansino, *op. cit.*, p. 25.

²⁷ *Idem.*

con académicos de las diversas universidades para impulsar el proceso de enseñanza-aprendizaje en el ámbito de la seguridad nacional. Dicho diálogo civil-militar permitió establecer una comunicación entre las élites militares y algunos de los impulsores de la transición democrática, como Adolfo Aguilar Zínser y Sergio Aguayo Quezada, y con académicos como José Luis Piñeyro y Raúl Benítez Manaut. Asimismo, las fuerzas armadas se mantuvieron al margen durante la democratización e impulsaron en sus centros educativos el diálogo con los distintos miembros de los partidos políticos y con la sociedad civil. Esto propició, años más tarde, el robustecimiento de la relación civil-militar.

Por otro lado, el proceso de transición estuvo marcado por la ambigüedad del péndulo político entre un régimen autoritario y otro que podría ser democrático o no. El momento clave se dio cuando el régimen construyó el camino para dejar abierta la posibilidad de abandonar el poder y generar los instrumentos de cambio político autónomo, como fue la ciudadanización del Instituto Federal Electoral en 1994, tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, y el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el mismo año. Ambos hechos representaron puntos de inflexión de la debacle en la legitimidad de la presidencia de la República encabezada por Carlos Salinas de Gortari.

Por su parte, la instauración democrática se dio en el momento en el que se puso en marcha el uso de los nuevos instrumentos del cambio político. En el proceso participaron el régimen, encabezado por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y los nuevos actores políticos, liderados por Vicente Fox Quezada en el año 2000. En esa coyuntura conducida por el comandante en jefe de las fuerzas armadas, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, quien reconoció la victoria electoral de la Alianza por el Cambio, los militares abrazaron el arribo del nuevo mandatario y se convirtieron en actores legitimadores

del cambio político. En este sentido, la instauración democrática resultó vital, ya que en el proceso existió la posibilidad de construir el nuevo arreglo institucional y legal para generar el marco de actuación de las fuerzas armadas, de los servicios de inteligencia, de la seguridad pública, de la gobernabilidad democrática y de la política exterior, que en su conjunto constituyen parte del entramado institucional de la seguridad nacional.

Por último, la consolidación democrática es el intervalo de tiempo en el que todos los actores reconocen la nueva cultura, la estructura legal y las reglas del juego electoral de la victoria y la derrota, ese es el gran reto para Andrés Manuel López Obrador. Poder consolidar las cinco fases del cambio: a) liberalización, b) democratización, c) transición, d) instauración democrática, que es donde se encuentra hasta llegar a la consolidación democrática. El actual momento de México, sino se acompaña de la cultura, normas y leyes de la consolidación e institucionalización democrática, podrá ocasionar el regreso al autoritarismo dentro de este mismo gobierno o en un futuro cercano.

Corrientes de pensamiento sobre relaciones civiles-militares: la perspectiva institucional de Huntington y la perspectiva cultural de Loveman

Se consideran como relaciones civiles-militares todas aquellas formas de vinculación posible entre los ciudadanos uniformados de un país, que por su misión profesional ejercen el monopolio del máximo nivel de la violencia legítima del Estado, y los ciudadanos civiles, las estructuras del poder político constitucional en general y sus instituciones de gobierno en cada caso particular. Se debe señalar que esta

definición presenta dos cuestiones: por un lado, ha intentado explicar el militarismo²⁸ con base en las relaciones y los procesos sociales endógenos y, por el otro, ha tratado de resolver el desafío que plantea una de las paradojas más antiguas: el hecho de que las sociedades desarrollan instituciones para protegerse, pero al mismo tiempo, éstas les generan temor. Esta paradoja plantea el cuestionamiento de cómo producir y mantener equilibrios institucionales adecuados que garanticen que los militares sean lo suficientemente poderosos y hábiles para cumplir con las misiones que les asigna la sociedad, al tiempo que se dan las condiciones que aseguran una efectiva y sistemática subordinación de éstos a las autoridades civiles. En este tenor y, por cuestiones prácticas, únicamente se abordarán dos de las principales corrientes teóricas.

Perspectiva institucional

Las bases de la perspectiva institucional se desarrollaron en Estados Unidos, en el contexto de la guerra bipolar Este-Oeste, en torno a la profesionalización y el control civil-militar, así como respecto a la seguridad nacional y las estructuras institucionales. Su principal representante es Samuel Huntington, quien explora los orígenes conceptuales de la relación civil-militar. El autor encuentra que el asunto de la profesionalización descansa en la Europa Occidental, y, que a su vez dicho proceso es parte de los grandes esquemas del Estado capitalista, con fuerte arraigo en los valores democráticos, los

²⁸ Por militarismo se entiende “el dominio de los militares sobre los civiles, una indebida preponderancia de las demandas militares, un énfasis en las consideraciones militares, espíritu, ideales, y escalas de valores, en la vida de los Estados”. Asimismo, éste cubre cada sistema de pensamiento y valores, y cada complejo de sentimientos de orden militar, discurriéndolos sobre la vida civil, es decir, llevando la mentalidad militar y las formas de actuar y decidir a dicha esfera. Véase: Alfred Vagts, *A History of Militarism. Civilian and Military*, Nueva York, Free Press, 1959. pp. 14 y 17.

partidos políticos y la institucionalización. Lo que sin lugar a dudas, conforma una distinción primordial con otras regiones del mundo.

Huntington posee la virtud de circunscribir su aportación teórica en el marco de la seguridad nacional, cuyo objetivo es reforzar la seguridad de las instituciones sociales, económicas y políticas de las naciones contra las amenazas posibles de otros Estados, la cual existe en tres formas (política de seguridad militar, política de seguridad interna y política de seguridad situacional) y dos niveles (política operativa y política institucional).²⁹ En este aspecto, una cuestión clave de su estudio es la preocupación por alcanzar el “control civil” efectivo para maximizar la seguridad. Al respecto, el politólogo establece que dicho control puede ser de dos tipos: subjetivo y objetivo. El primero, tiene el fin de “llevar al máximo el poder civil de algún grupo o grupos particulares”, el segundo, busca “llevar al máximo el profesionalismo militar autónomo”.³⁰ El control civil subjetivo se identifica con el hecho de afianzar el poder de instituciones gubernamentales, clases sociales y formas constitucionales particulares. El control civil objetivo hace de los militares una herramienta del Estado, es decir, permite que éstos cumplan las órdenes de cualquier grupo que ostente la autoridad legítima estatal y, en consecuencia, hace referencia al profesionalismo de las instituciones castrenses.

Ahora bien, Huntington enfatiza en la subordinación del profesional de las armas al orden político y al control civil-militar debido a que la “participación de los militares en la política erosiona la profesionalización del militar”.³¹ En otras palabras, su profesionalización e institucionalización requieren obediencia y al orden constitucional, para dar certeza al Estado en el sistema internacional, en el largo plazo y desde un ordenamiento político y legal. En este sentido, en

²⁹ Samuel P. Huntington, *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge (MA), Harvard University Press, 1985, p. 13.

³⁰ *Ibid.*, pp. 91-94.

³¹ *Ibid.*, p. 71.

las democracias establecidas, los militares poseen un poder reducido a través de los límites constitucionales, de la rendición de cuentas y, sobre todo, del escrutinio que hace la sociedad de los tomadores de decisiones. En contraste, en los totalitarismos, el poder se implementa a través de la fuerza, el terror, la conspiración, etcétera. Huntington reconoce, sin embargo, que es altamente complicado exportar los valores democráticos y la profesionalización de la relación civil-militar a América Latina, Europa del Este u otras partes del mundo. En efecto, si se pasa revista a las relaciones civiles-militares de otras latitudes y se consideran sus raíces no sólo tipológicas, sino históricas y culturales, se pueden entender los límites de la propuesta esbozada por el exprofesor de la Universidad de Harvard, sobre todo si pensamos en el caso mexicano. Su contribución es un punto de referencia imprescindible en el trabajo conceptual en la materia.

La perspectiva cultural de Brian Loveman y el debate actual

La perspectiva institucional anterior se puede contrastar con las relaciones civiles-militares que se han dado en Hispanoamérica, las cuales permiten entender las raíces históricas impulsadas por la Corona Española, que unió al Ejército con la Iglesia en lo referente a los títulos nobiliarios y los fueros militares. En este sentido, Loveman considera que España fue el único país europeo que estableció una alianza civil-militar en la empresa de la Reconquista de 1492. Recuerda que en ese año su victoria fue efectiva en contra de los moros; la Inquisición expulsó a los judíos; un español se convirtió en Papa; Cristóbal Colón “descubrió” América, y se diseminó la gramática castellana. Lo anterior permitió la exportación, a territorios conquistados, a través de sacerdotes y hombres de armas, de principios y tradiciones, tales como el catolicismo, la lengua española, las instituciones políticas y la monarquía. De esta forma, la figura militar

se convirtió en la figura política y judicial consagrada por el rey y, por consiguiente, por el Vaticano. La alianza entre la Iglesia y la oligarquía fue uno de los grandes “legados” en la institucionalización de América Latina y, desde luego, en la relación civil-militar.³²

A diferencia de los argumentos sostenidos por Huntington sobre la subordinación militar al mando civil, la ecuación se manifestó a la inversa en Hispanoamérica, y esa matriz no sólo se hizo evidente en la Colonia, sino también durante el contexto posindependentista.³³ Para Loveman, los vínculos y los roles que se traslaparon o se superpusieron entre las instituciones militares, los civiles responsables de las políticas y el resto de la sociedad en América Latina se convirtieron en el asunto medular de las relaciones civiles-militares, así como en el desafío central para la creación y el mantenimiento de sistemas de gobierno democráticos. Tal legado promovió que las fuerzas armadas desempeñaran el rol de “guardianes de la Patria” dentro de un sistema de “democracia protegida”,³⁴ que, con el tiempo, sería una de las características particulares de la cultura regional y de la subcultura y la tradición militar.³⁵

En esencia, después de estudiar la organización, la estructura, la legislación, las doctrinas, las misiones y las características de las fuerzas armadas en América Latina, desde el siglo XVIII hasta finales del siglo XX, el autor concluye que los militares se constituyeron en

³² Brian Loveman, *For la Patria. Politics and the armed forces in Latin America*. Portland (OR), Scholarly Resources, 1999, pp. 1-26.

³³ Por ejemplo, en el caso de México, las fuerzas liberales lucharon durante décadas en guerras civiles para intentar sacudirse la raíz monárquica: los privilegios y bienes eclesiásticos, y el fuero militar que articuló leyes autónomas al margen de la Constitución. De hecho, la primera constitución de la vida posindependiente del país reivindicó una monarquía católica en la que se preservaron los privilegios de la Iglesia y el Ejército que, por cierto, fueron dos obstáculos centrales en la consolidación democrática.

³⁴ El autor se refiere a la democracia protegida como “aquella en la que las instituciones militares son garantes del orden político y legal, e implícitamente, árbitros del bien común de la nación, así como de los intereses permanentes y los requerimientos de seguridad nacional [...]”, en B. Loveman, *op. cit.*, p. 213.

³⁵ *Ibid.*, pp. XIII-XIV.

“salvadores de la patria”.³⁶ Esto conllevó a que se consideraran a sí mismos como el último bastión de la soberanía de sus naciones y guardianes permanentes de las instituciones e intereses de sus países. Dicha misión legitimada por la tradición, por mitos históricos que ensalzaban el patriotismo y el nacionalismo, y también por la educación impartida en los planteles y academias militares³⁷ permitió a las fuerzas armadas no sólo mantener un alto grado de autonomía y conservar numerosos privilegios y prerrogativas, sino también desempeñar roles políticos. Así, la invocación endémica y la práctica pretenciosa de la tutela o la custodia de la patria por parte de los militares serían tanto una causa como un resultado de gobiernos y sociedades civiles débiles y profundamente autoritarios. A diferencia del Cono Sur, en México las fuerzas armadas han logrado construir un centro gravitacional del poder con el mando civil, desde 1946, en torno a la lealtad institucional a la presidencia de la República.

A finales de los años ochenta aparecieron numerosos estudios que establecían la importancia de limitar el rol de los militares en la vida política e incluso en el diseño de las Doctrinas de Seguridad Nacional en América Latina, mediante la democratización. Pion-Berlin³⁸ explica claramente esa relación; Aguayo y Bagley³⁹ lo apuntan

³⁶ De acuerdo a Loveman, la “*Patria* es una fusión de mitos territoriales, raciales, étnicos, culturales y políticos cuya conservación y defensa demandan la suprema lealtad y sacrificio [...], y cuando los militares se refieren a ésta, usualmente “aluden a la nación-Estado, relacionándola con identidades territoriales, culturales e históricas [...]”, por lo que “en el nombre de la *patria* todo es lícito”. Resguardar la *patria* es una “tarea fundamental de las fuerzas armadas y mantener su equilibrio interno (orden y seguridad) es su primera prioridad [...], en B. Loveman, *op. cit.*, pp. xvii-xviii.

³⁷ El autor también destaca la importancia de las misiones diplomáticas extranjeras (europeas y estadounidenses) que influyeron en la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas, introduciendo en ellas una clase de pensamiento geopolítico basado en el desarrollo interno y una ideología del enemigo no sólo externo. Esto generaría doctrinas de seguridad nacional más agresivas, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, que serían el fundamento para que los militares tomaran el poder en diversos países del hemisferio, en B. Loveman, *op. cit.*, pp. 63-97.

³⁸ David Pion-Berlin, “Latin American National Security Doctrines: Hard and Softline Themes”, *Armed Forces and Society*, 15(3), 1989, pp. 411-429.

³⁹ S. Aguayo y B. Bagley, *op. cit.*, p. 4.

para el caso mexicano. Desde esta perspectiva, los gobiernos civiles debían realizar una adecuada combinación de políticas que contribuyeran a fomentar los siguientes aspectos: la profesionalización y modernización de las fuerzas armadas; la construcción de un nuevo rol para los militares; la reestructuración institucional y operativa de los institutos armados; la transformación de las hipótesis de conflicto; la modificación de las vías de participación de los uniformados; la cooperación interamericana; la asignación de tareas con fines sociales; la preparación de cuadros intelectuales y técnico-burocráticos civiles en el conocimiento adecuado sobre el sector militar y la seguridad nacional.⁴⁰

En el caso mexicano es necesario señalar, por un lado, que el concepto de seguridad nacional careció de reconocimiento y prestigio porque estuvo asociado a la ola de represión que impulsaron los militares en el Cono Sur en contra de la disidencia y las izquierdas.⁴¹ Por otro, que la doctrina de defensa nacional en México encabezada por el Ejército apunta históricamente a Estados Unidos como una amenaza a la soberanía, mientras que para la Secretaría de Marina, por su nivel estructural de internacionalización, Estados Unidos no es el

⁴⁰ Se pueden revisar los siguientes estudios: Augusto Varas (coord.), *La autonomía militar en América Latina*. Buenos Aires, Nueva Sociedad, 1998; Alfred Stepan, *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Buenos Aires, Planeta, 1998 (Colección Política y Sociedad); Rut Diamint, “Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias en América Latina”, en Rut Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999 (Colección Estudios Políticos y Sociales); Narcis Serra Serra, “El Estado: papel de las fuerzas armadas y de seguridad. Notas sobre su control democrático”, en Narcis Serra, Ciro Alegría y Ana María Tamayo, *Bases para un control civil democrático de la Fuerza Armada en el Perú* [en línea]. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2003 (Serie Democracia y Fuerza Armada), http://www.idl.org.pe/sites/default/files/publicaciones/pdfs/1%C2%BA%20Bases%20para%20un%20control%20civil%20democratico_0.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018]; Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy. Post-Franco in Comparative Perspective*. Baltimore (MD), John Hopkins University Press, 1995 y F. Agüero y Jeffrey Stark, *Fault lines of democracy in Post-transition Latin America*, Florida, North-South Center Press at the University of Miami, 1998.

⁴¹ D. Pion-Berlin, *op. cit.*, pp. 411-429; S. Aguayo Quezada y B. Bagley, *op. cit.*

enemigo central. Esa división de criterios constituye una división de fondo en el seno de las fuerzas armadas mexicanas al no compartir objetivos comunes.⁴²

En contraste, la ola democrática establece que en el ámbito de la organización militar, tanto en su evolución interna como en sus relaciones con la sociedad en general, un tema de fundamental importancia es la promoción y la ampliación de la capacidad de cambio, adaptación e innovación de los institutos armados, que mantenga, al mismo tiempo, la subordinación al mando civil. Esto se traduce en que las fuerzas armadas no deben definir —pero sí incidir— en el presupuesto, en el gasto militar o, en las misiones de defensa y de seguridad nacional; así como tampoco deben actuar por su propia cuenta o bajo sus propias leyes, ni mantener grados de autonomía, ni prerrogativas y privilegios fuera del orden constitucional de todos los ciudadanos.⁴³

A manera de resumen, puede decirse que dentro del estudio de las relaciones entre civiles y militares en América Latina, el punto neurálgico es aquél relacionado con “el marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las fuerzas armadas, pues ello permitirá hablar o no sobre una consolidación democrática, así como de una reducción de la autonomía militar”.⁴⁴ En tanto no exista un marco institucional que regule dichas relaciones, seguirá habiendo elementos de tensión, tales como la defensa de intereses corporativos por parte de las fuerzas armadas, la lucha por ampliar su autonomía organizativa

⁴² En la actualidad se ha buscado superar esa división con la unión de criterios en materia de defensa nacional y seguridad nacional, no obstante, carecen de un marco constitucional.

⁴³ La Ley de Seguridad Interior en México, presentada y aprobada por el Ejecutivo y el Legislativo, trastocó los límites del equilibrio civil militar. Al otorgar mayores prerrogativas a las fuerzas armadas y disminuir tanto la rendición de cuentas —fiscalización— como el equilibrio democrático, en aras de una mayor actuación de las fuerzas armadas en seguridad interior.

⁴⁴ N. Serra Serra, “El control de las fuerzas armadas en la transición democrática”, en Joseph S. Tulchin *et al.*, *Nuevos temas de seguridad en América Latina*. Barcelona, CIDOB, 2002, p. 25.

y de gestión, y las diferencias entre los valores militares y los de la sociedad, que es precisamente lo que ocurre en nuestro país en la actualidad. Esto no quiere decir que no influyan en la creación de doctrina y en el diseño del presupuesto, sino que su mandato requiere ser auditado por el Congreso con la finalidad de anticipar y regular su rol y crecimiento en el marco general de la seguridad nacional.

Régimen político, relaciones civiles-militares y transición a la democracia: implicaciones para la seguridad en México

En 1821 México alcanzó la independencia del Imperio español. Tras la emancipación, durante el siglo XIX las formas de gobierno oscilaron entre la monarquía y la república. Una de las tradiciones más arraigadas fue la lucha política entre liberales y conservadores, que conllevó varias guerras civiles, así como intervenciones extranjeras. Posteriormente, entre 1876 y 1910, el país estuvo bajo una dictadura militar encabezada por el general Porfirio Díaz, quien tuvo por primera vez la capacidad de ejercer el control político y superar las diferencias, permitiendo la consolidación de las bases del Estado mexicano.⁴⁵ Así bien, entre 1910 y 1917, el país atravesó por un proceso revolucionario de masas del cual surgió el régimen político que antecede al actual. De acuerdo a Linz y Stepan, la ausencia de instrumentos para el cambio político en la cúpula del porfiriato propició un movimiento armado que buscó desterrar la dictadura y establecer un gobierno interino (no iniciado por el régimen, sino por militares no jerárquicos, por una insurgencia armada o una revuelta social), la cual desangró al país hasta que se institucionalizó la revolución y se buscó “pacificar” a la disidencia armada.

⁴⁵ L. Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *La relación México-Estados Unidos. Un ensayo histórico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

En este sentido, el proceso revolucionario legó al país un “contexto favorable para el control civil subjetivo anclado en la ideología de la Revolución, en el cual la meta de profesionalización y subordinación de las fuerzas armadas permitiría a la élite política civil asegurar casi el control total del aparato estatal”.⁴⁶ Así bien, tras la muerte del presidente electo Álvaro Obregón, los actores vencedores concibieron, paso a paso, una especie de monolito: el Partido Nacional Revolucionario, impulsor del partido único,⁴⁷ incluyendo de los sectores movilizados (Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Nacional Campesina), y excluyente de los pobres y los indígenas.

Asimismo, la subordinación e institucionalización del ejército y la preeminencia del presidencialismo edificaron las bases del Estado Mayor Presidencial, el cual diseñó las políticas de seguridad ensambladas en la institucionalidad del primer mandatario, quien, como piedra de toque, debía renunciar cada seis años, pero a cambio se le otorgaría el privilegio de nombrar a su sucesor. Todo lo anterior estuvo cobijado por Washington.⁴⁸ Se debe además anotar que, en contraste con la experiencia de otros países de América Latina, “las rivalidades internacionales y la competencia internacional no fueron un factor decisivo en el desarrollo de las fuerzas armadas en México”.⁴⁹

⁴⁶ M. Serrano, *op. cit.*, p. 429.

⁴⁷ Mónica Serrano señala que “el código normativo derivado del Pacto 1928-1929, reafirmando la supremacía civil dio vida a reglas procedimentales, las cuales no sólo contribuyeron a institucionalizar la relación entre civiles y militares, sino además a regular las relaciones entre el partido oficial y las fuerzas armadas”. Asevera que la intención de los civiles para controlar a los militares “no estuvo dirigida a eliminar el rol de las fuerzas armadas como guardianes de la élite civil ni tampoco a desactivar el control civil subjetivo, sino más bien a garantizar la supremacía civil dentro del contexto de un sistema de partido hegemónico”. Asimismo, las reglas de dicho pacto, “inhibieron el surgimiento de la oposición externa y protegieron a las fuerzas armadas del riesgo de convertirse en arena para la competencia política”. De hecho, la hegemonía priista no sólo facilitó la supremacía civil, sino “impidió la creación de alianzas entre las fuerzas de oposición y los miembros militares”, en M. Serrano, *op. cit.*, pp 432 y 443-444.

⁴⁸ Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática...*, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁹ M. Serrano, *op. cit.*, 435.

Ahora bien, esa fuerza aparente, sin embargo, conformó un régimen débil, reactivo e inseguro, ya que canceló por décadas la rendición de cuentas al Congreso y a la sociedad, y se mantuvo alejado de la población. Incluso combatió a los disidentes del presidencialismo: líderes campesinos, médicos, ferrocarrileros, enfermeras y estudiantes hasta finales del siglo xx. De esta forma, el régimen mexicano se concentró en amenazas internas en contra de la disidencia y no articuló una doctrina de seguridad nacional en contra de amenazas reales a la seguridad, como el crimen organizado y el narcotráfico. A pesar de lo anterior, las fuerzas armadas echaron a andar un par de programas insoslayables para el mejoramiento de su relación con la población: la incorporación del Plan DNIII-E, en 1966, y el Plan Marina de atención a la población en caso de desastres naturales a partir de 1985.

Dilemas de la transición democrática en un régimen autoritario

Con la masacre estudiantil de 1968 y la incapacidad del gobierno para negociar demandas, incluir a la disidencia y dirimir el conflicto, el régimen llegó a la represión, lo que atrofió su origen “revolucionario” y ocasionó que su legitimidad disminuyera.⁵⁰ Es importante señalar que aquí se cumplieron por lo menos tres de los cuatro preceptos delineados por Przeworski que dan comienzo a la liberalización: 1) que el régimen no cumpla con las necesidades funcionales que

⁵⁰ Algunos autores consideran que el hecho de que se haya utilizado a la institución castrense en la represión del movimiento estudiantil se debió a tres razones principales: la falta de un servicio de inteligencia profesional que estableciera adecuadamente si el movimiento representaba o no una amenaza para el Estado; la lucha por el poder, y más claramente por la presidencia de la República, entre distintos funcionarios, y el hecho indiscutible de que el Ejército era la única institución, por demás organizada, para permitir y respaldar la permanencia del sistema de dominación priista que comenzaba a deteriorarse. Véanse: S. Aguayo, “Servicios de Inteligencia...”, *op. cit.*, y Julio Scherer García y Carlos Monsiváis, *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*. México, Nuevo Siglo, Aguilar, 1999.

le dieron origen; 2) que el régimen pierda su legitimidad y, 3) que los conflictos internos no puedan conciliarse dentro de la coalición gobernante.

Ciertamente, la “liberalización política” modificó no sólo la Constitución, sino que permitió la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LOPPE).⁵¹ Si bien es indiscutible que ésta fue parte de una estrategia de apertura controlada y desarrollada por la élite política ante el crecimiento de las tensiones en el periodo transcurrido entre los años 1968 y 1976, también es inequívoco que dicha estrategia permitió concebir el andamiaje institucional y electoral para la construcción del Frente Amplio encabezado en 1988 por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, lo que modificó el comportamiento de los actores.⁵² Con la escisión al interior del PRI y el liderazgo de Cárdenas, varios de los partidos políticos que nacieron al amparo de ésta y otras reformas, y que eran cercanos al régimen, apoyaron su candidatura a la presidencia de la República en 1988. De este modo se creó —en un proceso convulso y que implicó diversas definiciones políticas entre la izquierda— el Partido de la Revolución Democrática

⁵¹ Manuel Larrosa y Yanelly Guerra, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?”, *Polis* [en línea], I(2), 2005, <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Regimen.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁵² Desde 1985 había aflorado la inconformidad de algunos de los miembros del PRI en torno a cuestiones relacionadas con la política económica, la política de privatizaciones y la apertura al exterior, así como en referencia a los mecanismos utilizados para la elección de candidatos presidenciales. Dichas discrepancias cobraron forma organizativa con la conformación de la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Ésta presentó una realidad inocultable: la lucha al interior del PRI entre corrientes con proyectos económicos y políticos diferentes. Si bien la confrontación se dio en el marco legal existente y sin romperlo, su aparición contribuyó al redimensionamiento del ámbito electoral como espacio primordial para la participación política. Para mayor información se puede consultar Irma Campuzano Montoya, “Las elecciones de 1988”, en Martha Beatriz Loyo (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea de México* [en línea]. México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2003, pp. 207-241, <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/286.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].

(PRD). A partir de entonces, el gran eje de la oposición de centro-izquierda y centro-derecha pasó de la democratización hacia la transición política. Al respecto, cabe resaltar dos cuestiones; por una parte, dicho proceso no fue necesariamente un camino sin dificultades y, por otra, las fuerzas armadas no establecieron ningún tipo de contacto con la oposición de izquierda tras la controversial elección presidencial de 1988.⁵³

Asimismo, es importante mencionar que entre 1950 e inicios de los años noventa del siglo xx, el equilibrio entre civiles y militares se fue modificando debido a la participación militar en tareas ajenas a su propia naturaleza. Por ejemplo, el ejército llevó a cabo labores policiales tanto en el ámbito rural como en el urbano, operaciones contra-insurgentes, campañas antinarcóticos, vigilancia de instalaciones estratégicas y resguardo de la frontera sur como resultado de la crisis centroamericana y del descubrimiento de yacimientos petroleros, así como tareas para mantener el orden público. Su involucramiento en este tipo de cuestiones provocó que las fuerzas armadas aumentaran sus prerrogativas y su participación en el proceso de toma de decisiones.⁵⁴

En otro tenor, el país inició formalmente una fase de “transición” entre 1988 y el año 2000, época en la que se logró consolidar la pluralidad partidista. Entre las características más relevantes de dicho proceso se encuentran las siguientes: a) las fuerzas armadas se mantuvieron neutrales e institucionales (conservaron su autonomía y privilegios)⁵⁵ y b) la transición se realizó mediante un pacto entre élites que no buscó cambiar las reglas sustanciales del juego político y mantuvieron viejas prácticas como el corporativismo, el clientelismo,

⁵³ Entrevista con Cuauhtémoc Cárdenas, Ciudad de México, 25 de octubre del 2002.

⁵⁴ M. Serrano, *op. cit.*, p. 439.

⁵⁵ La académica del Colegio de México apunta que en las elecciones de 1988, Cuauhtémoc Cárdenas gozó de una amplia simpatía al interior de las fuerzas armadas. Dicho apoyo se vio reflejado en los patrones de votación de los distritos que comprendían las zonas militares (véase M. Serrano, *op. cit.*, p. 446). Sin embargo, tras el fraude, el Alto Mando de las Fuerzas Armadas se mantuvo alineado a la presidencia de la República.

la corrupción y la impunidad. Dicha “transición pactada” a la democracia se aceleró y se amplió como respuesta a la crisis que ocasionaron el surgimiento del EZLN y el asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio, en 1994.

Sobre el primer asunto, el régimen salinista se enfrentó al EZLN incluso a través de las armas y, luego, ante la presión de la sociedad, negoció un “proceso de paz”. Respecto al segundo acontecimiento, cabe señalar que México no había experimentado el asesinato de un candidato a la presidencia de la República desde 1928, razón por la cual el magnicidio de Colosio resaltó el hecho de que el régimen requería, para subsistir dentro y fuera del país, un nuevo arreglo político que reconstruyera su dañada legitimidad. En otras palabras, las élites políticas concibieron una “transición pactada” que no sólo restringió la apertura e impidió la total democratización del espacio público y de los canales de participación, sino que además dejó intacto el monopolio legítimo de la violencia: las fuerzas armadas y las policías. No obstante, no se puede eludir que los procesos de cambio político sirvieron para que la oposición alcanzara la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México en 1997 y, tres años más tarde, la presidencia de la República.

La transición fallida y la debacle de la seguridad

En el año 2000 México ya había pasado por un periodo de liberalización (1968-1976), un proceso de democratización (1977-1988) y una etapa transicional (1988-2000). El arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República abrió la puerta al establecimiento de nuevas reglas, instituciones y procesos que sirvieron para la “instauración democrática” que hizo posible la elección del 2 de julio del 2000. En efecto, el comandante supremo de las fuerzas armadas era expresión de la transición e instauración democrática, reconocido y abrazado por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada de México.

En un hecho sin precedentes, las fuerzas armadas acompañaron el proceso de cambio y, además, redefinieron la relación, al más alto nivel, con el nuevo momento político del país. El paso siguiente del primer mandatario fue apostar a la consolidación democrática. Ésa era la oportunidad para robustecer el camino de la instauración a la consolidación mediante una reforma constitucional que dotara al Estado de los nuevos instrumentos legales e institucionales sobre los que se pudiera concebir una nueva doctrina de seguridad nacional compatible con el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas, la transparencia, la profesionalización y el fortalecimiento de la relación civil-militar. Era necesaria una doctrina de seguridad nacional que aportara la gran visión del Estado e impulsara gradualmente los mecanismos legales para el uso de la fuerza, los servicios de inteligencia, la seguridad pública, la política exterior, el combate a la corrupción y a la impunidad. Empero, la seguridad nacional democrática no fue la prioridad.

Tras surgir la primera ley en la materia, en enero del 2005, las fuerzas armadas quedaron fuera de la regulación plena, al escrutinio del Congreso sobre el manejo de la información, el uso de la fuerza y la seguridad interior, así como en la relación con la sociedad, con Estados Unidos, con el combate al terrorismo y con la guerra contra el narcotráfico. Mas aún, el presidente Fox desdeñó el poder de fuego de la criminalidad. Pero en el siguiente sexenio, Calderón le declaró la guerra, e intentó romper el “pacto político” con el régimen anterior.⁵⁶ En suma, el sexenio de Vicente Fox desaprovechó la oportunidad histórica para impulsar una reforma constitucional que redefiniera el poder hacia mayores controles sobre las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia. Persistieron los resabios autoritarios y en ese primer sexenio de instauración democrática no se logró incluir la reforma plena de los tres poderes de la Unión y de los tres niveles de gobierno,

⁵⁶ Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México, Grijalbo, 2015, p. 86.

como tampoco se pudo elaborar una política de Estado en materia de seguridad nacional. En este sentido, el régimen no previó que dichas ausencias pondrían en riesgo a las fuerzas armadas y, por tanto, a la misma seguridad nacional, como veremos a continuación.

El arribo de Calderón y el fin de la “fiesta democrática”

Los problemas de inseguridad heredados por Vicente Fox a su sucesor fueron reales y graves. A ello se sumó la polémica polarización política liderada por el propio Calderón, así como por Fox, los órganos electorales, el Consejo Coordinador Empresarial y los medios de comunicación.⁵⁷ En esas circunstancias, la llegada del panista a la presidencia significó una ruptura con los preceptos de legitimidad, certidumbre, legalidad y credibilidad que, tanto el IFE como el TRIFE, debieron certificar, y que son vitales para el juego democrático y la institucionalización de la autoridad, la cual moviliza a los aparatos de seguridad. No sólo el gobierno saliente encabezado por Fox condujo a esa ruptura, sino también la debilidad de la autoridad electoral, el candidato presidencial y los sectores que aprobaron la falta de transparencia en la calidad de la democracia. La transparencia construye la legitimidad del proceso político, que es vital para la transferencia del poder. Adicionalmente, el asunto electoral escaló a un problema de seguridad nacional que significó el enfrentamiento entre Andrés Manuel López Obrador y la presidencia de la República, el Estado Mayor Presidencial,

⁵⁷ En su primer discurso a la nación, pronunciado en el Auditorio Nacional, Calderón subrayó el patriotismo de las fuerzas armadas y el respaldo de su partido al velar por la transferencia de poder y la institucionalidad republicana. Asimismo, reconoció la necesidad de modificar las reglas del juego político y apuntó que el procurador general de la República y el gabinete de Seguridad Nacional deberían articular un nuevo programa de seguridad. Esto se convertiría en el eje de su gobierno, con la finalidad de obtener el respaldo de la población después de haber asumido el poder con una legitimidad cuestionada, y posicionarse frente a sus adversarios con una estrategia de fuerza y dirección policiaco-militar. Véase: “Presidente Calderón: discurso completo”, El Universal [en línea], 1 de diciembre de 2006, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2006, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391513.html>.

la Secretaría de la Defensa, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Gobernación y el CISEN.⁵⁸ De manera precisa, el asunto político-electoral se convirtió en un tema de seguridad nacional debido a que el sistema electoral, clave en la transferencia del poder y la representación, y los diversos actores, no supieron resolver de manera transparente y creíble para todas las partes la crisis que se suscitó. La tradición autoritaria, en manos de Acción Nacional, se impuso a la búsqueda del fortalecimiento de la causa democrática. Ciertamente para Fox, Calderón y los poderes fácticos, ésta no fue la prioridad.

En efecto, el arribo de Calderón significó el peor de todos los escenarios: el resquebrajamiento del sistema para ejercer “control” sobre la delincuencia, la ruptura de la “fiesta democrática” del 2000, la división de las fuerzas políticas, intelectuales y empresariales, el enfrentamiento político entre los seguidores de los dos punteros en el 2006, y una disputa feroz por el control territorial a lo largo del país por parte de la delincuencia organizada, que hizo su aparición masiva y mortal de violencia criminal al rodar unas cabezas en el bar Sol y Sombra, de Uruapan, Michoacán, el 7 de septiembre del 2006.⁵⁹

El arribo del presidente Calderón ante las inconformidades poselectorales que dificultaron los acuerdos de gobernabilidad, el ascenso de la criminalidad y la ausencia de un marco regulatorio del uso de la fuerza en la seguridad interior delinearón la antesala de un sexenio marcado por la violencia múltiple, y que se colapsó con la

⁵⁸ Al respecto, debe recordarse que López Obrador y sus partidarios se empeñaron en mantener un plantón en el Zócalo capitalino y en la avenida Paseo de la Reforma, así como en obstruir el informe presidencial, el 1° de septiembre del 2006, y la transferencia del poder Fox-Calderón, el 1° de diciembre. Los diputados y los senadores electos del PRD se negaban a reconocer al presidente saliente y al entrante; además, anunciaron que celebrarían el Grito de Independencia en el Zócalo y que no permitirían el desfile militar tradicional el 16 de septiembre, lo que no se concretó. Sin embargo, los hechos mencionados significaron un desafío a la investidura presidencial y a las fuerzas armadas en pleno conflicto poselectoral.

⁵⁹ Para los servicios de inteligencia mexicana, ese fue el punto de inflexión de la escalada de violencia en la historia reciente del país. (Entrevista con un alto exfuncionario del CISEN.)

debilidad de un Estado de derecho coludido con la corrupción y la impunidad.

Tensión del centro de gravedad por la crisis política del 2006

En tal escenario, cabe recordar que el orden posrevolucionario emergió con la premisa de estabilizar y pacificar el caos y la anarquía que abrió la Revolución, esa tarea tenía que ser instaurada por la presidencia de la República. También, se generó un balance de poder entre Los Pinos, la Sedena y la Marina, que cultivó un extraordinario peso histórico, institucional y político en el seno de los institutos armados y que se hizo patente en momentos de crisis graves, como en 1968, 1988, 1994 y 2006, las cuales afectaron la naturaleza misma del sistema político mexicano. En esas coyunturas, las fuerzas armadas han sido leales y disciplinadas al mando político.⁶⁰

En el acuerdo cívico-militar posrevolucionario se ancló la seguridad del régimen y fue posible, entre otras cosas, la permanencia de nueve mandatarios de la era priista y dos de la transición. La crisis de legitimidad, no vista desde Salinas y arropada por las fuerzas armadas, hizo factible también la llegada de Felipe Calderón a la presidencia de la República en el 2006. Por esa y otras hazañas, el peso de las fuerzas armadas en la actualidad es vital en la seguridad del régimen. Una vez que se obtuvo la constancia de mayoría, el 5 de septiembre del 2006, el Estado Mayor Presidencial abrió el camino del relevo Fox-Calderón en el Congreso de la Unión y, posteriormente, se anunció el combate a la inseguridad. Cabe resaltar que Washington asintió a la precariedad del momento político mexicano y no sólo apoyó, sino

⁶⁰ Rodríguez Sumano, "Challenges and Risks for the Mexican Armed Forces, National Security and the Relationship with the United States", Americas Program [en línea], 2010, <http://www.cipamericas.org/archives/3670> [consultado el 4 de febrero del 2018].

que refrendó la “guerra total contra el narcotráfico” a través de la “corresponsabilidad compartida”.

En el 2006 Felipe Calderón recibió un mandato endeble que cuestionó su ascendencia democrática y de legitimidad, lo que redujo su peso efectivo en el manejo de la institución presidencial. Al analizar la situación, destaca que el sexenio de Calderón descansó en las fuerzas armadas. Más aún, el Ejército no compartió cabalmente la estrategia presidencial para tener un mayor acercamiento con el Pentágono en la guerra contra las drogas, a pesar de que entablaron un diálogo con el Comando Norte. Y en el caso de la Secretaría de Marina, se criticó al final del sexenio la política del presidente por su excesiva participación en la contención de la criminalidad. En todo caso, a la llegada de Calderón, el país sí presentaba un escenario de violencia desenfrenada de la delincuencia en diversas entidades del país. Asimismo, de principio a fin fue cuestionada su estrategia para declarar la guerra al narcotráfico, lo cual presuponía el diseño de una política más comprensiva y audaz para incluir al conjunto del Estado mexicano, empero, dicha estrategia se cimentó en un pilar reactivo y de contención del crimen organizado.

La figura del comandante en jefe arribó a Los Pinos erosionada y fragmentada por dentro, y eso se reprodujo al resto del país hasta el último día de su sexenio. Además, la reputación y el prestigio de las fuerzas armadas resultaron dañadas, y la Sedena y la Semar no compartieron el acercamiento con Estados Unidos propuesto por el presidente. Por último, se evidenció la ausencia de un marco legal en el contexto regional, y no se solventó la ausencia de reformas para incorporar plenamente a las fuerzas armadas a una política integral de seguridad nacional, de seguridad pública y de defensa interior y exterior, lo que cuestionó su participación en el combate a la criminalidad y la violación a los derechos humanos.⁶¹

⁶¹ Éstos fueron algunos de los hallazgos tras la celebración del seminario trilateral y de la publicación siguiente: A. Rodríguez Sumano (coord.) *Agendas comunes y diferencias*

El regreso al autoritarismo por la vía democrática

El desgaste del Partido Acción Nacional en dos sexenios y la ola de violencia generalizada permitieron el regreso del PRI a la presidencia de la República, a través de un proceso electoral cuestionado en su diseño e implementación, y con la ayuda de prácticas clientelares y la compra de votos.⁶² Sin embargo, como señala José Antonio Crespo,⁶³ la gran diferencia entre dicho proceso electoral y el del 2006 se traduce en que “la distancia con la que triunfó Peña Nieto respecto de López Obrador fue de 6.6% de la votación (14 veces más que la diferencia con que ganó Calderón seis años atrás)”,⁶⁴ lo cual le permitió arribar al gobierno con cierta legitimidad.⁶⁵

en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?, México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012.

⁶² De acuerdo a Bolívar, los agravios denunciados por el Movimiento Progresista, encabezado de nuevo por López Obrador, fueron los siguientes: “inequidad en el trato de los medios debido a la adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión; rebase del tope de gastos de campaña; financiamiento encubierto; encuestas usadas como instrumento de propaganda e inducción del voto; actos de presión y coacción al sufragio antes y durante la jornada electoral; intervención ilegal de autoridades ajenas al proceso; además de negligencia de la autoridad en el cumplimiento de su responsabilidad legal”, en Rosendo Bolívar Meza, “El Partido de la Revolución Democrática en el proceso electoral de 2012”, *El Cotidiano* [en línea], 175, 2012, p. 34, <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17504.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁶³ José Antonio Crespo, “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)”, *Estudios* [en línea], 103 (X), 2012, pp. 81-111, <http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁶⁴ Este mismo autor establece que, según una encuesta poselectoral, “71% consideraba que hubo compra de votos, 59% que el proceso no fue limpio, y 53% no creía que hubiera prevalecido la equidad. Sin embargo, 55% pensaba que el fallo del ТЕРПЕ, validando la elección, fue la correcta (aunque un no despreciable 36%, consideraba que dicho fallo no era adecuado)”. La explicación que atribuye a esta contradicción es que “muchos ciudadanos podían pensar que hubo irregularidades, pero que éstas no fueron determinantes en el resultado como para invalidar la elección, dada la holgada diferencia que en esta ocasión hubo”.

⁶⁵ Es importante señalar que los medios de comunicación hicieron eco de la llegada de dinero por parte de diversos actores a la campaña de Peña Nieto. Resalta el caso Monex, en el cual el grupo comercial Inizzio, así como la importadora y comercializadora Efra, formaron parte del entramado financiero mediante el cual se canalizaron recursos a “operadores del priismo entre delegados distritales y representantes genera-

Es importante señalar que Peña Nieto ganó la candidatura de su partido estableciendo alianzas con distintos actores de esa compleja maquinaria electoral y política, cobijado por el grupo Atlacomulco, el cual bloqueó las aspiraciones de su principal adversario, Manlio Fabio Beltrones, quien para no “convertirse en un elemento de fractura”, renunció a la contienda interna. Aunque el elemento fundamental para explicar su triunfo fue “el respaldo de diversos medios de comunicación [...]”, especialmente de Televisa, que apoyó la construcción de su imagen, proyección y encumbramiento mediáticos,⁶⁶ y que provocó la aparición del movimiento estudiantil #YoSoy132.⁶⁷

Su desafortunada participación en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara y la irrupción de los jóvenes en la Universidad Iberoamericana generó un momento de mucha tensión en su campaña. A pesar de sus traspies, e incluso después de las revelaciones de corrupción y colusión con el crimen organizado de algunos miembros de su partido (Humberto Moreira, Tomás Yarrington, Eugenio Hernández), la estrategia de Peña Nieto, cuyo sello distintivo fue la firma de

les en los distritos electorales”, a través del uso de tarjetas bancarias de la empresa “Sí vale”. Véase “Caso Monex: el recuento”, *Aristegui Noticias* [en línea], 12 de julio del 2012, [http://aristeguinoticias.com/1607/post-elecciones/caso-monex-el-recuento/](http://aristeguinoticias.com/1607/post-elecciones/caso-monex-el-recuento/http://aristeguinoticias.com/1607/post-elecciones/caso-monex-el-recuento/) [consultado el 04 de febrero del 2018].

⁶⁶ Emeequis, “Peña Nieto: ¿Por qué y cómo ganó la Presidencia?”, *Vanguardia* [en línea], 11 de julio del 2012, <http://www.vanguardia.com.mx/penanietoporqueycomoganolapresidencia-1328321.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁶⁷ El Movimiento Estudiantil “#YoSoy132” “emergió como un posicionamiento lejos de las imposiciones ideológicas y cerca de las preocupaciones ciudadanas, con una lógica lejana a los intereses de los poderes fácticos y cerca de quienes los cuestionaban, rechazando la desinformación y exigiendo la veracidad, cuestionando la manipulación y exigiendo el profesionalismo, criticando las directrices del duopolio televisivo y logrando romper el cerco que con demasiada frecuencia se imponía. Armado únicamente con el entusiasmo y los instrumentos de las redes sociales, cambió el debate preelectoral y lo condujo hacia lo que realmente importaba: la disfuncionalidad de la democracia mexicana y las peores prácticas que aún la caracterizan”, en Hugo Luis Sánchez Gudiño, “El Movimiento Estudiantil #YoSoy132 en México y su lucha vs los Poderes Mediáticos (julio-2012/marzo-2013)”, *Actas del V Congreso Internacional de Comunicación Social* [en línea], Universidad de La Laguna, diciembre del 2013, http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas.html [consultado el 4 de febrero del 2018].

compromisos en los lugares que visitaba funcionó, parcialmente. De acuerdo con las diversas encuestas que se realizaron durante el proceso electoral, el priista en todo momento mantuvo la ventaja de más de tres puntos sobre sus adversarios.⁶⁸ Cabe mencionar que, al asumir sus funciones, señaló que su victoria era “una segunda oportunidad para el PRI”, y aseguró que ejercería “una presidencia democrática, moderna, abierta a la crítica y dispuesta a escuchar”.⁶⁹

Indudablemente, las fuerzas armadas refrendaron su institucionalidad y se alinearon a las decisiones de su comandante en jefe, quien buscó modificar las premisas de seguridad ancladas en la guerra contra el narcotráfico de su antecesor por las de “la paz”, aunque no le resultó, como veremos al final de este trabajo. En un contexto relativamente favorable para sus huestes, apuntó que su intención no era continuar con el combate a la criminalidad como una prioridad de su gobierno, sino la de implementar una política de Estado en materia de seguridad de “carácter transexenal, consensuada con los tres poderes y órdenes de gobierno, con la sociedad civil organizada, los medios de comunicación y los partidos políticos”.⁷⁰ Para ello, dos años después se promulgó el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, cuyo objetivo principal fue “presentar opciones de política pública para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional [...] conforme a las exigencias de la sociedad mexicana [...]”, con el fin de “alcanzar un México en Paz, en el que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados por la plena vigencia del Estado de

⁶⁸ Emeequis, *op. cit.*

⁶⁹ Luis Prados, “El PRI vuelve a la presidencia de México con un poder limitado. Enrique Peña Nieto: ‘Somos una nueva generación. No hay regreso al pasado’”, *El País* [en línea], 2 de julio del 2012, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/02/actualidad/1341250723_436046.html [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁷⁰ Tania Rosas y Mauricio Rubí, “Peña Nieto vislumbra estrategia de seguridad con carácter transexenal”, *El Economista* [en línea], 30 de noviembre del 2012, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/29/enrique-pena-nieto-vislumbra-estrategia-nacional-caracter-transexenal> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Derecho”.⁷¹ Por cierto, dicho programa es uno de los más refinados y avanzados en materia de seguridad nacional; sin embargo, muchos de sus preceptos en la rendición de cuentas parecen muy alejados de la realidad.

Es necesario anotar que los militares, aunque carecen de un marco legal para su actuación y una estrategia de defensa nacional que garantice su participación en la seguridad interior y en la defensa exterior, paradójicamente continúan siendo el pilar sobre el cual descansa la estabilidad de la presidencia de la República. Por ejemplo, las fuerzas armadas se han convertido en un actor político y público cuyo peso en la seguridad del régimen es vital. No obstante, la complejidad de los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades para México hacen que el alcance de las fuerzas armadas sea insuficiente para salvaguardar la seguridad nacional, ya que ello requiere y comprende la actuación de los tres poderes de la Unión y de los tres niveles de gobierno, además de la participación de los diferentes actores de la sociedad, lo que supondría una política de Estado para el siglo XXI.

Ciertamente, a lo largo de este sexenio se ha hecho patente la ingobernabilidad en algunos estados de la República (Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Veracruz), y se han visto limitados los derechos y las libertades de los ciudadanos (incluso de forma autoim-

⁷¹ El documento está dividido en cuatro secciones. La primera establece los fundamentos de la política de seguridad nacional de esta administración, y presenta la visión del Ejecutivo Federal en la materia y la forma en la que éste promoverá el interés nacional en los próximos años. La segunda, identifica los desafíos que derivan de la posición geopolítica del país en el sistema internacional, la naturaleza de los retos de seguridad interior, así como la estrategia adoptada para enfrentarlos, establece además los riesgos y las amenazas que inciden sobre la seguridad del Estado mexicano. La tercera presenta los contenidos programáticos que orientarán la política de seguridad nacional, detallando el conjunto de objetivos específicos, las estrategias y líneas de acción que articularán dicha política sectorial. Y la cuarta identifica una serie de tendencias globales de mediano y largo plazos que pueden incidir sobre la estabilidad del Estado mexicano y tener un impacto real sobre la seguridad de nuestra nación y la gobernabilidad del sistema internacional, en el *Diario Oficial de la Federación*, 2014.

puesta por el miedo). De igual forma, la inseguridad y la violencia se mantienen en ascenso: según datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de enero a diciembre del 2014, la cifra total de homicidios fue de 35 955 habitantes. Al año siguiente el número se elevó a 36 169 y, hasta la mitad del 2016, se registraron 18 526 víctimas.⁷²

En relación con la violación reiterada a los derechos humanos en el país, las fuerzas armadas acumularon “2 212 quejas ante la CNDH durante los dos primeros años de la actual administración, siendo una cifra superior a las 1 671 quejas que se registraron en contra de éstas al inicio de la gestión de Calderón”.⁷³ Al respecto, y según datos de los propios institutos armados, la CNDH notificó a la Secretaría de la Defensa Nacional, entre el 2012 y el 2015, un total de 2 045 quejas y a la Semar únicamente 744, entre el 2012 y el 2014.⁷⁴ Destaca entre ellas, la recomendación 51/2014, dirigida al general Salvador Cienfuegos, relativa a los hechos ocurridos el 30 de junio del 2014 en el municipio de Tlatlaya, Estado de México. Un caso, sin duda alguna paradigmático porque alude al excesivo uso de la fuerza a cargo de

⁷² SESNSP y SEGOB, Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2014 [en línea], http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2014_052015.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018]; SESNSP y SEGOB, Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015 [en línea], http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_042016.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018], y SESNSP y SEGOB, Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2016 [en línea], http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2016_062016.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁷³ Flor Goche, “Fuerzas armadas, impunes en violación a derechos humanos”, *Contralínea* [en línea], 17 de marzo de 2015, <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/03/17/fuerzas-armadas-impunes-en-violaciones-derechos-humanos/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁷⁴ Secretaría de la Defensa Nacional, “Situación de quejas notificadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el periodo comprendido del 1º de diciembre del 2012 al 1º de enero del 2016” [en línea], http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45169/GRAFICA_DE_QUEJAS.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018]; Secretaría de Marina, “Quejas promovidas ante la CNDH y recibidas en la SEMAR en el periodo comprendido del 1º de diciembre del 2012 al 31 de octubre del 2014” [en línea], http://semar.gob.mx/transparencia/dh/estadisticas_quejas_recomendaciones.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

militares.⁷⁵ Además, diversas organizaciones civiles de derechos humanos han exigido a las autoridades de la PGR abrir una línea de investigación por la posible responsabilidad de elementos del 27 Batallón de Infantería del Ejército en los hechos ocurridos a finales de septiembre del 2014 en Iguala, Guerrero, en donde fueron asesinados tres estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, de Ayotzinapa, y desaparecidos forzosamente otros 43.⁷⁶ Esta situación ilumina la compleja relación que guardan las fuerzas armadas con la sociedad e ilustran el deterioro de la relación civil-militar ante la violencia desbordada a lo largo del fin del sexenio de Vicente Fox, durante el mandato de Felipe Calderón y en lo que va del gobierno de Peña Nieto. En la actualidad, las fuerzas armadas incluso se han confrontado con los críticos de su actuación, en particular con el movimiento de los 43 estudiantes desaparecidos en Guerrero.

Asimismo, y de acuerdo con el Índice Global de Impunidad realizado por el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ por sus siglas en inglés), el país ocupaba el quinto lugar a nivel mundial,

⁷⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe de Actividades 2014 [en línea], <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anauales/2014.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁷⁶ Ambos casos han trascendido el ámbito nacional y se suman a las 590 denuncias sobre violaciones a derechos humanos cometidas en el país, recibidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual incluso envió una delegación para realizar una visita *in loco* a México, del 28 de septiembre al 2 de octubre del 2015. Dicha visita constató en el terreno “la grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares”. En las observaciones de dicha delegación se establece que “la militarización de la seguridad ciudadana, atribuyendo a las fuerzas armadas roles que corresponden a las fuerzas policiales civiles, así como una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, ha resultado en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad”. La CIDH considera indispensable que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas, que por su naturaleza corresponden a la policía civil (OEA, 2015). Indudablemente, en este renglón no existe consenso en México.

y el primero en Latinoamérica, de 13 países donde los periodistas son asesinados y los homicidas o autores intelectuales no han sido capturados o procesados legalmente.⁷⁷ A esto se suman las conclusiones que arrojó el informe anual *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*, en el que el Departamento de Estado de la administración de Obama evidenció que, a tres años del gobierno de Peña Nieto, las violaciones a los derechos humanos, así como la corrupción y la impunidad, continuaban siendo una constante en el país.⁷⁸

El deterioro de las garantías individuales de la sociedad es mucho más grave, severa y estructural debido a que, desde el sexenio de Ernesto Zedillo, el problema de la seguridad pública se colocó como uno de seguridad nacional, en el que su último componente, las fuerzas armadas, han tenido que suplir a autoridades locales, ministeriales o policiales. La problemática se eclipsa en dos grandes frentes: por un lado, la ausencia de visión y compromiso de la clase dirigente para impulsar las reformas constitucionales que doten de mayor certeza a las fuerzas armadas y a la policía y, por otro, el hecho de que el dinero ilícito que genera el narcotráfico con sus ganancias multimillonarias mina el vínculo civil-militar que da certeza a las fuerzas armadas y a los ciudadanos para coadyuvar en la salvaguarda de una seguridad nacional con rostro democrático.

El regreso del PRI se tradujo en la implementación de una serie de reformas “estructurales” (energética, financiera, fiscal, político-electoral, de telecomunicaciones, laboral, educativa, de desarrollo

⁷⁷ Alejandra Padilla, “México es el quinto país en asesinatos de periodistas: cpj”, *El Universal* [en línea], 4 de agosto del 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2015/08/4/mexico-es-el-quinto-pais-en-asesinatos-de-periodistas-cpj> [consultado el 4 de febrero del 2018]. Un año antes México ocupaba el séptimo lugar, según *Forbes* del 2014.

⁷⁸ U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*, México [en línea], <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dclid=253027#wrapper> [consultado el 4 de febrero del 2018].

social, en la lucha anticorrupción) pendientes desde el inicio de la liberalización política. Sin embargo, no han estado exentas de oposición, y han ocasionado movilizaciones sociales que, cabe señalar, han sido reprimidas, aun cuando el gobierno señala reiteradamente que esa vieja práctica del régimen autoritario no se ejerce y se actúa en el marco de la ley sin violentar el Estado de Derecho. En consecuencia, diversas acciones han coartado el derecho a la protesta y la libertad de expresión, configurando un escenario de retroceso en las libertades democráticas.⁷⁹ Además, la administración de Peña Nieto se ha visto envuelta en diversos escándalos de corrupción y de conflictos de interés, entre los que destaca el caso de la famosa Casa Blanca.⁸⁰ En suma, los escándalos de corrupción, impunidad, plagio de la tesis por parte del presidente de la República, así como la conducción de la política exterior a través de la gestión de la visita del entonces candidato presidencial y ahora presidente de Estados Unidos, Donald Trump, cuestionan una regla maestra y no escrita por parte de las fuerzas armadas a su comandante en jefe: su lealtad a la institución presidencial y la legitimidad que su investidura reviste ante la sociedad y el mundo. ¿Cómo será el nuevo arreglo con el presidente Andrés Manuel López Obrador?

⁷⁹ Sobre el tema puede consultarse la obra Arturo Rodríguez García, *El regreso autoritario del PRI. Inventario de una nación en crisis*. México, Grijalbo, 2015, en la que se da cuenta de la manera en cómo se ha criminalizado la protesta social, cómo se ha endurecido el discurso y las acciones del gobierno, cómo se ha buscado infiltrar a los movimientos sociales, romper la articulación de los movimientos con la sociedad y también devela la forma en que la violencia del Estado, provocada por grupos de infiltrados en las manifestaciones pacíficas, buscan la justificación para una intervención legítima de la fuerza pública. Asimismo, se recomienda el artículo de Sergio Tamayo, “Violencia, movimientos sociales y Ayotzinapa”, REDPOL [en línea], 12, [http://redpol.azc.uam.mx/index.php/2016-05-03-05-08-25/revista-redpol-12?view=frontlist&catid\[0\]=69](http://redpol.azc.uam.mx/index.php/2016-05-03-05-08-25/revista-redpol-12?view=frontlist&catid[0]=69) [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁸⁰ “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)” [en línea], *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre del 2014, <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Conclusiones

A lo largo del presente capítulo se estableció la importancia que reviste el tipo de régimen en un país para el diseño de las relaciones entre civiles y militares, así como para la implementación de políticas en materia de seguridad nacional. Como se pudo observar, el régimen autoritario erigido tras la gesta revolucionaria proporciona un ejemplo único de liderazgo militar que se transformó en élite política civil, y transfirió simultáneamente la base del poder de las fuerzas armadas al estado civil. Las condiciones originales y poco comunes que contribuyeron con la subordinación persistente de los militares a la autoridad civil contrastan enormemente con los procesos ocurridos en el resto de América Latina, ya que en numerosos países la inestabilidad política y los gobiernos militares surgidos de golpes de Estado fueron la constante.

Entre otros factores, la singularidad de las fuerzas armadas mexicanas que proviene de su estabilidad institucional y de su obediencia a la investidura presidencial permitió que se generara entre los diversos sectores sociales un sentimiento de legitimidad, de interés e incluso de solidaridad y lealtad, que perduró hasta 1968. La masacre de Tlatelolco fue un punto de inflexión para que el régimen autoritario priista iniciara un proceso de liberalización que concluyó con la reforma a la Constitución y la promulgación de la Ley LOPPE en 1977, lo que permitió la participación real de otros actores políticos en los procesos electorales. Esto se tradujo en la democratización del espacio público, cuya culminación se dio con la controvertida elección presidencial de 1988. La “caída del sistema”, como respuesta del régimen ante la evidente derrota del partido oficial, hizo posible el inicio de una etapa transicional en cuyo proceso se fueron consolidando instituciones como el IFE, el TRIFE y la CNDH, lo que permitió garantizar el pluralismo social y de partidos, así como la competencia política, y los derechos y las libertades de los ciudadanos.

En el presente capítulo también se resaltó que la forma en cómo se realizó la transición política en México es un factor fundamental para entender lo que sucede en la actualidad. El pacto entre élites fue decisivo para que las reglas del juego político, las estructuras institucionales y las prácticas del viejo régimen no se socavaran durante el proceso de instauración democrática que se dio en el 2000 con el arribo del primer gobierno de alternancia. Vicente Fox disfrutó del poder presidencial, pero en ningún momento intentó dismantlar el andamiaje institucional, corporativo y clientelar construido por sus sucesores, lo cual minó la profundización del proceso democrático. Incluso cuando se vio amenazado en 2005 por el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, no dudó en buscar cómo quitarlo del camino, aunque ello significara la ruptura con la posibilidad de avanzar hacia la consolidación democrática de carácter plural. Felipe Calderón, también tuvo la oportunidad de consolidar dicho proceso, pero su prioridad se centró en la guerra contra el crimen organizado y su origen fue cuestionado. En ese interludio, las fuerzas armadas permanecieron institucionales, brindaron apoyo a los gobiernos panistas y gozaron de sus ya señaladas prerrogativas y autonomía. Cabe cuestionarse ¿durante cuánto tiempo se mantendrá ese *status quo*? y ¿a quién beneficia realmente? Para algunos críticos, las fuerzas armadas son corresponsables del deterioro en la conducción del sistema político y, en el fondo, de una política equivocada en materia de seguridad nacional comandada por sus jefes, los presidentes de la República.

En este sentido y con base en las cinco dimensiones se presenta un nuevo momento para ajustar al país de la liberalización, democratización, transición e instauración a la consolidación democrática con el arribo de la coalición “Juntos haremos historia”, de Andrés Manuel López Obrador, lo tendrá que hacer superando una enorme cantidad de retos que son estructurales e históricos. Uno de ellos es el del autoritarismo que anidó privilegios desproporcionados en el

funcionamiento de un Estado deficiente de la mano de la corrupción y la impunidad que proviene desde la Nueva España y ha ido evolucionando en la Independencia, el Juarismo, la Dictadura porfiriana y los gobiernos de la Revolución mexicana.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio, “Servicios de Inteligencia y transición a la democracia”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo XXI, 1996.
- Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo XXI, 1990.
- y Raúl Benítez Manaut, *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, 2012. México, CASEDE, 2012.
- Agüero, Felipe, *Soldiers, Civilians and Democracy. Post-Franco in Comparative Perspective*. Baltimore (MD), John Hopkins University Press, 1995.
- y Stark Jeffrey, *Fault lines of democracy in Post-transition Latin America*, Florida. North-South Center Press at the University of Miami, 1998.
- Aguilar Zinser, Adolfo, *Propuesta de una nueva doctrina de seguridad nacional para el siglo XXI. Documento de Trabajo del Consejero de Seguridad Nacional de Vicente Fox*.
- Ai Camp, Roderic, *Las fuerzas armadas en el México democrático*. México, Siglo XXI, 2010.
- Alamillo Flores, Luis, *Doctrina mexicana de guerra* [en línea]. México, Talleres de Costa, 1943, <http://www.worldcat.org/title/doctrina-mexicana-de-guerra/oclc/651298405> [consultado el 11 de mayo del 2018].

- Alonso, Jorge y Alberto Nazzif, *México. Una democracia vulnerada*. México, CIESAS/Porrúa, 2009.
- Altamirano Santiago Mijael, “La dinámica partidista en México, con especial referencia a las tres principales fuerzas políticas”, *Mundo Siglo XXI* [en línea], 14, pp. 41-51, <https://biblat.unam.mx/es/revista/mundo-siglo-xxi/articulo/la-dinamica-partidista-en-mexico-con-especial-referencia-a-las-tres-principales-fuerzas-politicas> [consultado el 11 de mayo del 2018].
- Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*. México, Oxford University Press, 2006.
- Astorga, Luis, “¿Qué querían que hiciera?”, *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México, Grijalbo, 2015.
- Becerra, Ricardo y José Woldenberg, “La llave del cambio político mexicano”, en Carlos Elizondo y Luis Maira, *Chile-México. Dos Transiciones frente a frente*. México, Grijalbo, 2000.
- Benítez Manaut, Raúl, “México: las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI”, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds.), *La administración de la defensa en América Latina. Volumen II. Análisis nacionales*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Estatal a Distancia, 2008, pp. 253-292.
- Bolívar Meza, Rosendo, “El Partido de la Revolución Democrática en el proceso electoral de 2012”, *El Cotidiano* [en línea], 175, <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17504.pdf> [consultado el 04 de febrero del 2018].
- Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour, *Cuba. Country Reports on Human Rights Practice* [en línea], 2014, https://www.essex.ac.uk/armedcon/story_id/cubareport.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

- Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap De Wilde, Security. *A framework for analysis*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Campuzano Montoya, Irma, “Las elecciones de 1988”, en Martha Beatriz Loyo (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea de México* [en línea]. México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2003, pp. 207-241, <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/286.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Cansino, César, *Democratización y Liberalización* [en línea], México, IFE, 1997 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_14.pdf [Consultado el 4 de febrero del 2018].
- “Caso Monex: el recuento” [en línea], *Aristegui Noticias*, 12 de julio del 2012, <http://aristeguinoicias.com/1607/post-elecciones/caso-monex-el-recuento/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Colomer, Josep M., “Teorías de la transición”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 86, 1994, pp. 243-253.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de Actividades 2014* [en línea], <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Crespo, José Antonio, “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)”, *Estudios* [en línea], 103 (X), 2012, pp. 81-111, <https://biblat.unam.mx/es/revista/estudios-instituto-tecnologico-autonomo-de-mexico/articulo/elecciones-y-transicion-democratica-en-mexico-1976-2012> [consultado el 11 de mayo del 2018].
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós, 1992.
- Diario Oficial de la Federación, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI* [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.

php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 4 de febrero del 2018].

Diamint, Rut, “Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina”, en Rut Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999, (Colección Estudios Políticos y Sociales).

Díez, Jordi e Ian Nicholls, *The Mexican Armed Forces in Transition*, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2006.

Emeequis, “Peña Nieto: ¿Por qué y cómo ganó la Presidencia?”, *Vanguardia* [en línea], 11 de julio del 2012, <http://www.vanguardia.com.mx/penanietoporqueycomoganolapresidencia-1328321.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].

García Diego, 86 años de los Tratados de Bucareli, [en línea] 20 de agosto de 2009, en http://garciadiego.colmex.mx//images/stories/EH/2009/26_200809%20tratados%20de%20bucareli.pdf [consultado el 20 de agosto de 2018].

Goche, Flor, “Fuerzas armadas, impunes en violación a derechos humanos”, *Contralínea* [en línea], 17 de marzo de 2015, <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/03/17/fuerzas-armadas-impunes-en-violaciones-derechos-humanos/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Huntington, Samuel P., *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1985.

— *La tercera ola: la democratización a fines del siglo xx*, Barcelona, Paidós, 1994.

“La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)” [en línea], *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre del 2014, <http://>

- aristeguino.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/ [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Larrosa, Manuel y Yanelli Guerra, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?”, *Polis* [en línea], I(2), 2005, <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Regimen.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Linz, Juan, “Transiciones a la democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* [en línea], 51, 1990, pp. 7-33, <http://www.jstor.org/stable/40183478> [consultado el 04 de febrero del 2018].
- y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore (MD), The John Hopkins University Press, 1996.
- Loveman, Brian, *For la Patria. Politics and the armed forces in Latin America*. Portland (OR), Scholarly Resources, 1999.
- Meyer, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*. México, Océano, 1998.
- *Nuestra tragedia persistente: la democracia autoritaria en México*. México, Debate, 2013.
- y Josefina Zoraida Vázquez, *La relación México-Estados Unidos. Un ensayo histórico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- “México, séptimo lugar en homicidios impunes contra periodistas”, *Forbes* [en línea], 22 de abril del, 2014, <http://www.forbes.com.mx/mexico-septimo-lugar-en-homicidios-impunes-contra-periodistas/#gs.TdCDAqw> [consultado el 04 de febrero del 2018].
- Moneta, Carlos J., “Pensamiento y acción latinoamericana ante las fuerzas armadas. Percepciones, conductas tradicionales y

nuevas alternativas”, en Carlos J. Moneta [comp.], *Civiles y Militares. Fuerzas armadas y transición democrática*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, Comisión Sudamericana de Paz, 1990.

O’Donnell, Guillermo, *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*, EUA: Berkely (CA), University of California Berkeley, 1998.

— “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* [en línea]. Lima, PNUD, 2008 (Serie Contribuciones al Debate, vol. II), Lima, Perú, 2008. http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf, [consultado el 04 de febrero del 2018].

— y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona, Paidós, 1986.

— y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, 3. Perspectivas comparadas*. Barcelona, Paidós, 1986.

Organización de los Estados Americanos, “Observaciones Preliminares de la Visita *in Loco* de la CIDH a México. Anexo al comunicado de prensa” [en línea], 2 de octubre del 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Pion-Berlin, David, “Latin American National Security Doctrines: Hard and Softline Themes”, *Armed Forces and Society*, 15 (3), 1989, pp. 411-429.

Padilla, Alejandra, “México es el quinto país en asesinatos de periodistas: CPJ”, *El Universal* [en línea], 4 de agosto del 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2015/08/4/mexico-es-el-quinto-pais-en-asesinatos-de-periodistas-cpj> [consultado el 04 de febrero del 2018].

- Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas Mexicanas frente al cambio presidencial del 2000: historia reciente y futuro inmediato”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 00(99), pp. 201-218.
- Prados Luis, “El PRI vuelve a la presidencia de México con un poder limitado. Enrique Peña Nieto: ‘Somos una nueva generación. No hay regreso al pasado’”, *El País* [en línea], 2 de julio del 2012, http://elpais.com/internacional/2012/07/02/actualidad/1341250723_436046.html [consultado el 04 de febrero del 2018].
- “Presidente Calderón: discurso completo”, *El Universal* [en línea], 1º de diciembre del 2006, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391513.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Przeworski, Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurance Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, 3. Perspectivas comparadas*. Barcelona, Paidós, 1986.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *Dilemas de la transición democrática en México: el rol de Estados Unidos y Chile (De la intelectualidad de izquierda a la crisis del pluralismo político: 1968-2000)*. Washington, D. C., Universidad de Georgetown, 2002.
- *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.
- “Challenges and Risks for the Mexican Armed Forces, National Security and the Relationship with the United States”, *Americas Program* [en línea], 2010, <http://www.cipamericas.org/archives/3670> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte., ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir? México*, México: CESNAV/UDG Universidad de Guadalajara, 2012.

- Rodríguez García, Arturo, *El regreso autoritario del PRI. Inventario de una nación en crisis*. México, Grijalbo, 2015.
- Rosas, Tania y Mauricio Rubí, “Peña Nieto vislumbra estrategia de seguridad con carácter transexenal”, *El Economista* [en línea] 30 de noviembre del 2012, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/29/enrique-pena-nieto-vislumbra-estrategia-nacional-caracter-transexenal> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Sánchez Gudiño, Hugo Luis, “El Movimiento Estudiantil #YoSoy132 en México y su lucha vs los Poderes Mediáticos (julio-2012/marzo-2013)”, en *Actas del V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social* [en línea] Universidad de La Laguna, diciembre del 2013, http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas.html [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Schedler, Andreas, “What is democratic consolidation?”, *Journal of Democracy*, 9(2), 1998, pp. 91-107.
- *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México, CIDE, 2015.
- Scherer García, Julio y Carlos Monsiváis, *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*. México, Nuevo Siglo, Aguilar, 1999.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl, “What Democracy is... and is not”, en L. Diamond y M. Plattner (eds.), *The global resurgence of democracy*. Baltimore (MD), Johns Hopkins University Press, 1993.
- Secretaría de la Defensa Nacional, “Situación de quejas notificadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el período comprendido del 1º de diciembre del 2012 al 1º de enero del 2016”, [en línea], http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45169/GRAFICA_DE_QUEJAS.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

- Secretaría de Marina, “Quejas promovidas ante la CNDH y recibidas en la SEMAR en el periodo comprendido del 1º de diciembre de 2012 al 31 de octubre de 2014” [en línea] http://semar.gob.mx/transparencia/dh/estadisticas_quejas_recomendaciones.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Serra Serra, Narcis, “El control de las fuerzas armadas en la transición democrática”, en Joseph S. Tulchin (*et al.*), *Nuevos temas de seguridad en América Latina*. Barcelona, CIDOB, 2002.
- “El Estado: papel de las fuerzas armadas y de seguridad. Notas sobre su control democrático”, en Narcís Serra, Ciro Alegría y Ana María Tamayo, *Bases para un control civil democrático de la Fuerza Armada en el Perú* [en línea]. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2003 (Serie Democracia y Fuerza Armada), http://www.idl.org.pe/sites/default/files/publicaciones/pdfs/1%C2%BA%20Bases%20para%20un%20control%20civil%20democratico_0.pdf [consultado el 04 de febrero del 2018].
- Serrano, Mónica, “The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, 27(2), 1995, pp. 423-448.
- SESNP y SEGOB, Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2014, [en línea] http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2014_052015.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015 [en línea] http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_042016.pdf [consultado el 04 de febrero del 2018].
- Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2016 [en línea] http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2016_062016.pdf [consultado el 04 de febrero del 2018].

- Stepan, Alfred, “Camino hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, 3. Perspectivas comparadas*. Barcelona, Paidós, 1986.
- *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Buenos Aires, Planeta, 1998 (Colección Política y Sociedad).
- Suzeley, Kalil Mathias, “Pensamiento y papel militar en América Latina en el umbral del Siglo XXI”, en Rut Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999 (Colección Estudios Políticos y Sociales).
- Tamayo, Sergio, “Violencia, movimientos sociales y Ayotzinapa”, REDPOL [en línea] 12, <http://redpol.azc.uam.mx/descargas/numero012/VIOLENCIAMOVSOCAAYOTZINAPA.pdf> [consultado el 04 de febrero del 2018].
- U. S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Country Reports on Human Rights Practices for 2015, Mexico [en línea] <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dlid=253027#wrapper> [consultado el 04 de febrero del 2018].
- Vagts, Alfred, *A History of Militarism. Civilian and Military*. Nueva York, Free Press, 1959.
- Varas, Augusto (coord.), *La autonomía militar en América Latina*. Buenos Aires, Nueva Sociedad, 1998.

IV. Inseguridad en México y la Agenda de Desarrollo 2030¹

Al finalizar el gobierno de Enrique Peña Nieto, se confirman ciertas prioridades y acciones en materia de seguridad y política exterior, que dejan dudas sobre su compromiso respecto de la Agenda de Desarrollo 2030 para alcanzar los 17 objetivos y las 169 metas que propuso, a pesar del gran esfuerzo que realizó el servicio exterior mexicano en la materia. Por ejemplo, el Jefe del Estado mexicano impulsó el despliegue en doctrina, recursos y estrategias hacia Asia-Pacífico,² operaciones de mantenimiento de la paz con la ONU, la ampliación de un perímetro de seguridad hemisférico y transpacífico liderado por Washington y visitas de Estado con los reyes de

¹ Este texto se vio enriquecido con un taller de discusión sobre los avances de los trabajos para este libro, realizado el 22 de agosto del 2014 y el 9 de octubre del 2015, y con una conferencia en la que participé en el Instituto Mora, titulada “El Estado en la Agenda de Desarrollo post 2015”. De igual forma, se vio enriquecido con mi asistencia al coloquio “La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Desafíos para su implementación”, coorganizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Mora, el 28 de octubre del 2015. En el coloquio hubo intervenciones de representantes del gobierno, del cuerpo diplomático de la Cancillería, de la academia y de la sociedad civil organizada. En términos generales, el evento permitió de manera pública informar el desafío de la implementación de la agenda 2030 para México. Sin embargo, los funcionarios de la SRE y de la presidencia de la República no presentaron evidencia concreta de la efectiva implementación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable y de los objetivos nacionales en el fortalecimiento de la seguridad y la justicia en México. La información que esbozaron fue de mucha utilidad en el plano general, pero no vinculante en los planos de implementación de la política pública.

² En esta dinámica se insertan la Alianza del Pacífico, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (o TPP, por sus siglas en inglés).

España y Reino Unido en el 2015, por mencionar algunos de los ejemplos más notables y estratégicos de esa administración.

Pero el presidente de la República no logró conectar de manera amplia y profunda con las aspiraciones, exigencias e imaginación de la sociedad mexicana. Por el contrario, hostigó y aisló a los movimientos sociales disidentes y a los sectores críticos de su gobierno; ocultó información y aumentaron los casos de violación a los derechos humanos; los escándalos de corrupción en el seno de su gabinete se multiplicaron y las reformas estructurales no generaron certidumbre en los bolsillos de la mayoría de los mexicanos y en la proyección macroeconómica del país. En la actualidad, México además experimenta una de las peores crisis en materia de seguridad ciudadana de su historia. Estos factores cuestionan de fondo la posibilidad de empatar la política interior y exterior con la Agenda de Desarrollo 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, signada el 27 de septiembre del 2015 por el gobierno federal.³ Por cierto, se trata del documento de mayor calado hacia el combate a la pobreza extrema y la desigualdad en el mundo, aunque en él se presentan profundas dudas de que realmente pueda aplicarse en México.⁴

El propósito de este capítulo es examinar la correspondencia entre los elementos internos y externos de la seguridad en México, en el nivel de Estado, la relación interdependiente con Estados Unidos y sus vicisitudes en el orden internacional, en términos generales, y de manera más específica, entre el objetivo 16, referente a la paz, la justicia de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y la estrategia de seguridad del gobierno mexicano. En este contexto, en la primera parte establecemos las ideas amplias de la seguridad y su intersección

³ ONU, Peña Nieto: la nueva agenda de desarrollo muestra la vigencia del multilateralismo [en línea], <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33418#.VIUkVHYveM8> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁴ ONU, La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible [en línea], <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> [consultado el 04 de febrero del 2018].

con la política económica; posteriormente analizamos su vinculación con el aparato de seguridad nacional y el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Enrique Peña Nieto. En ese tenor, examinamos las características de la política interior mexicana y la política exterior referente a la Agenda 2030, así como sus dificultades de implementación para coadyuvar en disminuir la desigualdad y aumentar la productividad. En la segunda parte diseccionamos críticamente los obstáculos estructurales para la seguridad y el desarrollo, identificamos vulnerabilidades y amenazas para los mexicanos, y concluimos con una reflexión entre las variables estructurales de la seguridad internacional y los rezagos mexicanos en el siglo XXI.

El debate conceptual

En las relaciones internacionales existen dos fuerzas centrales: la guerra y la paz, por un lado, y el desarrollo, por otro. En el último siglo, el realismo *per se* ha sido insuficiente para explicar el papel del Estado en la economía global. Al respecto, la política económica internacional establece una intersección entre la anarquía del sistema internacional, los mercados, la producción y el sistema financiero internacional.⁵ México, al formar parte de un orden liberal hoy en crisis, requiere acotar el papel del Estado para la aplicación de la ley y de una estructura de defensa y seguridad nacional que preserve su existencia, impulse el desarrollo económico y social, y proyecte eficazmente su interés nacional en el sistema internacional.⁶

En este sentido, la agenda de investigación sobre la seguridad ha impulsado, desde los años setenta, la ampliación del concepto que

⁵ Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap De Wilde, *Security. A framework for analysis*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 105.

⁶ David Lehmann, *Democracy and Development in Latin America, Economics, Politics in the Postwar Period*. Filadelfia, Temple University Press, 1990, p. 34.

los realistas no pudieron explicar.⁷ Incluso algunos centros de estudios con énfasis en políticas públicas, gobiernos y organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, buscaron ajustarse a los nuevos tiempos porque el enfoque militarista resultó insuficiente para atender demandas y generar sinergias de colaboración entre actores más complejos y plurales, como los ecologistas y las feministas. De este modo, asuntos como la política económica, las finanzas, la inversión para la infraestructura, el comercio y el crecimiento económico para la generación de desarrollo económico y social, así como la seguridad ciudadana y sus derechos fundamentales, se colocaron en el corazón de la agenda de la seguridad internacional al cerrar el siglo xx.

Resulta cierto que con el fin de la Guerra Fría el concepto de seguridad se amplió y robusteció en cinco sectores, que incluyeron, además del militar, el político, el económico, el societal y el medioambiental, y se vinculó claramente con las dimensiones local, nacional, regional, continental y global.⁸ Por otra parte, la globalización en el siglo xxi presenta nuevos riesgos y amenazas al sistema internacional, a los estados nacionales de todo el planeta y al orden multilateral, como son la pobreza, la crisis del sistema financiero global, el cambio climático, las guerras interétnicas, las tensiones nucleares, las crisis migratorias, el crimen organizado y el terrorismo transnacional.⁹ No obstante, las amenazas se desarrollan de manera más intensa entre los países que comparten fronteras que en aquellos separados por continentes y océanos.¹⁰

Por seguridad se entiende las capacidades conceptuales, institucionales, económicas y legales con las que los liderazgos políticos de

⁷ B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 1991.

⁸ B. Buzan, O. Weaver y J. De Wilde, *op. cit.*

⁹ John Baylis y Steve Smith, "International and Global Security in the post Cold War Era", en *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Nueva York, Oxford University Press, 2001, p. 253.

¹⁰ Rick Kilroy, Abelardo Rodríguez Sumano y Todd Hataley, *North American Regional Security: A trilateral framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2013.

un Estado preservan el territorio, la población y los recursos naturales de una nación, su identidad e historia. Esos mismos liderazgos establecen normas y leyes que impulsan políticas económicas, financieras, laborales, de inversión y de fomento al desarrollo social y económico de la sociedad, por una parte, y por la otra, que potencializan la infraestructura, el mercado interno y las políticas educativas y culturales. A su vez, la seguridad económica requiere fortalecer la construcción de un sistema de seguridad nacional y defensa que haga posible preservar y desarrollar al Estado y la nación, así como la proyección de sus intereses en el sistema internacional, por vía de su política exterior, la interdependencia y la globalización.

El objetivo final de la seguridad es preservar la existencia total del Estado y su vínculo vital con la sociedad; concibe además las estrategias para prevenir riesgos y amenazas internas y externas al conjunto del Estado y la nación, porque sin seguridad no es posible el desarrollo que reduzca la pobreza y la desigualdad. Con seguridad y paz la política económica requiere acercar el sector público y privado hacia una adecuada política salarial y del empleo, fomento a la inversión y la infraestructura, la conectividad, la alimentación, la protección de los recursos naturales, la salud, la educación y la identidad, para fortalecer al proyecto nacional y la vida comunitaria de cada rincón de la patria. Asimismo, los estudios de seguridad requieren examinar a profundidad los cuestionamientos de una verdadera agenda de seguridad con desarrollo para el siglo XXI.

Seguridad y desarrollo bajo el mandato del presidente Enrique Peña Nieto

En México la Constitución política establece que el titular del Ejecutivo Federal es el encargado de dirigir la política interior y exterior, preservar la seguridad nacional y pública, impulsar el desarrollo

nacional y llevar a cabo la defensa exterior. En el arranque de su gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto propuso un diseño institucional distinto al de su predecesor, que se había enfocado en el combate a la inseguridad y en la guerra contra el narcotráfico. En este renglón, es primordial señalar que el tema de la seguridad ciudadana no fue la prioridad del gobierno federal y más bien, la respuesta fue reactiva hasta que los temas de Tlatlaya, Ayotzinapa y la fuga del Chapo¹¹ salieron del control de la vocería presidencial y se enfrentó con la opinión pública nacional e internacional, justo lo que habían buscado evitar en los dos primeros años de gobierno al sacar el tema de la seguridad del radar de los medios de comunicación. En mi perspectiva, lo que sucedió fue lo siguiente: el gobierno de Peña Nieto no brindó toda la prioridad y fuerza de su administración a los temas de seguridad,¹² lo que sí caracterizó a la de Felipe Calderón.

¹¹ La legitimidad del Ejército fue severamente cuestionada tras la “ejecución de 15 de los 22 muertos encontrados en una bodega en Tlatlaya”, Estado de México, el 30 de junio del 2014, según la CNDH, instancia que además argumentó que las pruebas en el lugar del hecho fueron alteradas por las autoridades, lo que puso en duda la reputación del Ejército. El 26 de septiembre del 2014 se desarrollaron varios hechos violentos; uno, la muerte de siete personas muy cerca de las inmediaciones de la ciudad de Iguala, cuatro de ellos eran estudiantes de la normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, 25 más resultaron heridos, y 43 más *desaparecieron*. En estos actos violentos participaron policías municipales. Luego, la PGR intervino con la elaboración de un informe en el que se argumentó una “verdad histórica” sobre la violencia y los desaparecidos, presentada el 27 de enero del 2015. No obstante, ocho meses después, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos presentó nuevas evidencias sobre los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, que contrastaron frontalmente la versión de la PGR y cuestionaron la posición del presidente Enrique Peña Nieto sobre la “verdad histórica”, ya que la CIDH aseguró que muchas de las pruebas sobre el asunto desaparecieron, otras eran inconsistentes y varias de las afirmaciones de la autoridad carecían de sustento. Lo anterior profundizó la crisis de credibilidad de la autoridad sobre su capacidad para proveer seguridad y justicia a los mexicanos. El 11 de julio del 2015 volvió a escapar de un penal de “alta seguridad” el narcotraficante más buscado por el gobierno mexicano, Joaquín Guzmán Loera, el *Chapo*, lo que abrió un nuevo episodio de corrupción y negligencia de la justicia mexicana. Pese a que el Chapo fue recapturado el 8 de enero del 2016, se han generado ciertas sospechas, por parte de la autoridad, en relación con presuntos pactos con la criminalidad.

¹² Felipe Calderón abrió una caja de pandora con su guerra contra el narco sin anticipar las consecuencias de la iniciativa. México sigue esperando una doctrina integral de seguridad para salir de la crisis de inseguridad.

En cambio, giró hacia los temas económicos; intercambió las prioridades pero ello no significó que los rezagos y las desarticulaciones del sistema nacional de seguridad pública y nacional se solventaran, sino que simplemente se pospusieron, y sobre esas vulnerabilidades se ha concebido el actual modelo de política económica que se impulsa en México.¹³

El gran impulsor de ese recambio fue el doctor en economía por el Massachusetts Institute of Technology (MIT), Luis Videgaray, quien fue Secretario de Relaciones Exteriores, pero descuidó los rezagos estructurales, no sólo de sus predecesores, sino del Estado mexicano desde 1929.¹⁴ La influencia de este funcionario ha sido mayúscula para la reorientación del gobierno federal hacia la política económica. Por ejemplo, fue coordinador general de campaña, coordinador de políticas públicas del equipo del presidente electo y coordinador general del gobierno de transición entre Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. En estos años se han impulsado, con todo el respaldo de la presidencia de la República, las reformas energética, de telecomunicaciones, competencia económica, financiera, hacendaria, laboral, educativa, entre otras, pero no las reformas al aparato de seguridad y justicia que urgen en México.¹⁵

¹³ Incluso la revista *Time* del 24 de febrero del 2014 le dedicó una portada controversial: "Saving Mexico. How Enrique Peña Nieto's sweeping reforms have changed the narrative in his narco-stained nation", <http://content.time.com/time/covers/pacific/0,16641,20140224,00.html>. Unos meses después, la misma revista tuvo que reconocer que la crisis de seguridad es estructural con el artículo de Ioan Grillo, "The apparent massacre of Dozen of Students Exposes the corruption at the heart of Mexico", *Time* [en línea], 10 de octubre del 2014, <http://time.com/3490853/mexico-massacre-students-police-cartel-corruption/>.

¹⁴ A. Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.

¹⁵ Presidencia de la República, "Las reformas estructurales están diseñadas para que lleguen más inversiones productivas al país" [en línea], <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/las-reformas-estructurales-estan-disenadas-para-que-lleguen-mas-inversiones-productivas-al-pais-epn/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Una segunda figura en el gabinete del presidente mexicano fue Miguel Ángel Osorio Chong, licenciado en derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y exgobernador por esa misma entidad. Fue pieza clave en la reforma y el diálogo político, mando bajo el que descansa la premisa de un “México en paz”. En menor medida de influencia, aunque vital para la colaboración entre la política económica y la política exterior, apareció en los tres primeros años del presidente priista el licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y el también doctor en Economía por la Universidad de Yale, José Antonio Meade, como secretario de Relaciones Exteriores (después fue Secretario de Desarrollo Social, posteriormente, Secretario de Hacienda y Crédito Público y luego candidato a la presidencia de la República por el PRI). En el gobierno anterior también desempeñó un rol clave como secretario de Hacienda del presidente Calderón Hinojosa. Cabe destacar que por su formación, credenciales y trayectoria, ninguno de los referidos es especialista en temas de seguridad, incluido el presidente de la República. Esto sirve para entender las bases sobre las que se edificó el periodo de gobierno 2012-2018, y es necesario apuntarlo porque México experimenta la peor crisis de seguridad en su historia reciente.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2013-2018) es el documento de política pública que rige la programación de la Administración Pública Federal en el sexenio, así como la relación entre el gobierno, la sociedad y el sistema internacional. Las prioridades se establecieron en cinco ejes temáticos: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global.¹⁶ Asimismo, el gobierno federal estableció cinco gabinetes especializados para coordinar los cinco objetivos del PND, en los que figuran tres coordinaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la

¹⁶ SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018 [en línea], <http://pnd.gob.mx/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Secretaría de Relaciones Exteriores, que aparecen en los cinco gabinetes especializados de la estrategia peñanietista (véase tabla).

GABINETES ESPECIALIZADOS
<p>Gabinete uno, México en Paz: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Procuraduría General de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Oficina de la Presidencia de la República, Comisionado Nacional de Seguridad y Centro de Investigación y Seguridad Nacional.</p>
<p>Gabinete dos, México Incluyente: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Prevención Social, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Oficina de la Presidencia de la República, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Comisión Nacional del Agua, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de las Mujeres.</p>
<p>Gabinete tres, México con Educación con Calidad: Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Prevención Social, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Oficina de la Presidencia de la República, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.</p>

GABINETES ESPECIALIZADOS

Gabinete cuatro, México Próspero: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Prevención Social, Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Oficina de la Presidencia de la República, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Nacional del Agua, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Gabinete cinco, México con Responsabilidad Global: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Turismo, Procuraduría General de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Oficina de la Presidencia de la República, Instituto Nacional de Migración y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Fuente: SEGOB, “Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento de los gabinetes”, Diario Oficial de la Federación [en línea], 1º de abril del 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013 [consultado el 4 de febrero del 2018].

En el gabinete número uno se estableció claramente el papel de la seguridad nacional y pública, la defensa nacional y la política exterior con énfasis en la paz. Los gabinetes dos y cuatro constituyen los brazos ejecutores de la política económica, en la que coadyuvan

los gabinetes cuatro y el cinco. En los cinco gabinetes se desplegaron las capacidades del gobierno federal para acercar la seguridad al desarrollo, aunque existen vacíos conceptuales e institucionales relevantes y dignos de mencionar, ya que dificultaron la operacionización entre los gabinetes uno y el dos para el funcionamiento pleno del Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, en términos legales existe un consejo de seguridad nacional representado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Marina, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Centro de Inteligencia para la Seguridad Nacional, liderado por el presidente de la República; muchas de sus deliberaciones se dan “a puerta cerrada”; en este consejo no está la Secretaría de Desarrollo Social, encargada de implementar el objetivo número dos, un México Incluyente.

Asimismo, el PND no reconoce en su conjunto la crisis humanitaria¹⁷ que le heredó la presidencia de Felipe Calderón y tampoco la desarticulación del aparato de seguridad y defensa nacional en los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno.¹⁸ Esas vulnerabilidades drenan la seguridad y dificultan el desarrollo, cuestión que explicaremos a mayor detalle más adelante.

A pesar de lo anterior y de que el Programa para la Seguridad Nacional (PSN) 2014-2018 es uno de los mejor articulados conceptualmente en la historia del país, compatible incluso con el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, careció de una estrategia puntual para el combate a la corrupción y la impunidad en el seno de la República, y en el manejo

¹⁷ SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018 [en línea], <http://pnd.gob.mx/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

¹⁸ En el 2012 publiqué un libro en el que coordiné esfuerzos del Consejo de Seguridad Nacional y de la academia. El libro es A. Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012. Se trata de un esfuerzo sin precedentes en el que encontré la falta de integración en el sistema nacional de seguridad y la política exterior.

de la cuenta pública del país, la política del gasto y la inversión en áreas estratégicas como la energética, los minerales, el espacio marítimo y el aéreo, y en zonas marginadas y pobres. En este renglón es pertinente acotar lo siguiente: por más grandes que sean los esfuerzos del gobierno mexicano para atraer inversión pública y privada, nacional y extranjera, mientras no se atiende de raíz la corrupción y la impunidad de los funcionarios encargados de recibir recursos económicos en todos los rubros de la administración pública federal, estatal y municipal, la efectividad para implementar cualquier iniciativa está en duda. La pregunta que surge es ¿a quiénes se entregan los recursos y a dónde van a parar sin la suficiente regulación en la transgresión de la ley? La corrupción y la impunidad representan una amenaza a la seguridad nacional, pero las más altas autoridades en México no las atienden como tal. Está por verse si la estrategia de combate a la corrupción que plantea Andrés Manuel López Obrador puede superar décadas de rezago en la materia.

En teoría, el PSN presenta un enfoque específico de “aquellos factores que pueden vulnerar las condiciones del desarrollo nacional y la consecución de las cinco Metas Nacionales”.¹⁹ En la práctica, el país no ha recibido la misma atención para articular un plan estratégico y sus consecuencias en el combate a la corrupción a través del Estado de derecho.

A inicios de su mandato, el presidente Enrique Peña Nieto impulsó la seguridad multidimensional proveniente de la relación con la Organización de las Naciones Unidas. Incluso el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional provenía de la Organización de las Naciones Unidas, y profesaba la visión amplia de la seguridad nacional,²⁰ con un enfoque que buscó crear una distancia del que

¹⁹ SEGOB, Programa para la Seguridad Nacional, 2014-2018 [en línea], http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 4 de febrero del 2018].

²⁰ Entrevista con Mauricio Dávila, Consejo de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, Ciudad de México, 15 de septiembre del 2014.

impulsó Felipe Calderón Hinojosa, centrado en la delincuencia. La visión multidimensional del gobierno saliente considera la seguridad económica, alimentaria, tecnológica, ambiental, societal y humana como parte integral de sus aproximaciones conceptuales. Sin embargo, esa gran visión, en el marco general del gobierno, presentó problemas de implementación en el organigrama operativo de la seguridad en México. De manera específica, el Comisionado Nacional de Seguridad, (sustituto de la Secretaría de Seguridad Pública y actor central en la persecución del delito) ubicado al interior de la Secretaría de Gobernación, se encargó de realizar una serie de despliegues de fuerza reactiva de la mano de las fuerzas armadas en estados como Michoacán, Tamaulipas y Jalisco, en el combate a la delincuencia, que buscó fortalecer el Estado de derecho y el patrimonio de los ciudadanos. Por otra parte, el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional se encarga de elaborar la visión general. Entonces, el uso de la fuerza contra la delincuencia establece una difícil relación y congruencia entre la visión amplia y la versión operativa del aparato de seguridad nacional y pública en México, que se ve consumida por la escalada de violencia en el país.

En el documento, el Programa para la Seguridad Nacional establece el vínculo entre la política interior y la política exterior para el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. En ese tenor, México impulsa una agenda a favor de los derechos de las mujeres, las personas migrantes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, así como la defensa de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. En el mismo plano estratégico, México también participa en el debate global contra las drogas, el combate a la delincuencia organizada, la lucha contra el tráfico de armas ligeras, la entrada en vigor del Tratado sobre el Comercio de Armas y el desarme nuclear en la ONU y en la OEA.

Por último, el PSN considera al terrorismo internacional como una amenaza para la seguridad nacional, que puede tener impacto directo en la población y en la infraestructura estratégica del país. En estas circunstancias, resulta prioritario fortalecer la cooperación internacional, en particular con América del Norte, con el fin de identificar, prevenir y contener los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional provenientes del ciberespacio. Para el Consejo de Seguridad Nacional del presidente Enrique Peña Nieto, las amenazas generadas en el exterior presentaron un enfoque multilateral. “Por ello, es indispensable mantener el vigor y liderazgo en los foros pertinentes a fin de seguir participando activamente en la toma de decisiones internacionales”.²¹

Esa correspondencia y aspiración en el plano exterior es difícil que se lleve a cabo al interior del país. Sin embargo, se puede identificar una referencia entre la seguridad nacional y la Agenda para el Desarrollo 2030, que es clave para este trabajo. La perspectiva multidimensional que guió a la política de Seguridad Nacional del gobierno mexicano se complementó con una intensa labor multilateral que busca promover condiciones globales favorables para la construcción de un México próspero, incluyente y en paz. Por ello, el Gobierno de la República participó de manera activa en los distintos foros de las Naciones Unidas para promover la adopción y puesta en marcha de la Agenda de Desarrollo posterior al 2015, con lo que se favoreció la Perspectiva Global para la Inclusión.²²

No obstante, al Programa para la Seguridad Nacional le faltó el compromiso político y la voluntad suficiente para hacerlo una realidad. No contempla el largo plazo y en realidad la agenda de seguridad no

²¹ SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018 [en línea], <http://pnd.gob.mx/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

²² SEGOB, Programa para la Seguridad Nacional, 2014-2018 [en línea], http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 4 de febrero del 2018].

fue la prioridad de ese sexenio. Ahora examinemos las dificultades para su implementación.

Los desafíos para la seguridad en la Agenda de Desarrollo 2030

En el plano multilateral, tras 13 rondas de negociación entre marzo del 2013 y julio del 2014, por medio del Grupo de Trabajo de la Asamblea General de la ONU, se propusieron 17 nuevos objetivos para la agenda después del 2015, los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS).²³ En esta sección nos referiremos básicamente al objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, sostener el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”,²⁴ y a los desafíos que enfrenta México, dentro y fuera del país, para llevarlos a cabo. Con respecto al objetivo 16, es necesario señalar que se presta a la confusión conceptual al no identificar el nivel de análisis al que se refiere. Tampoco quedó claro el papel de la seguridad en este apartado y la forma en cómo incide en la paz y en la justicia. Como consecuencia, sin precisión en las ideas y en los conceptos, difícilmente se puede pedir claridad en las políticas públicas.

Por otra parte, la participación de México se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), “México con Responsabilidad Global”, y con el Programa para la Seguridad Nacional (2014-2018) en esas negociaciones. El PND se complementó con la Ley para el Desarrollo 2011 y la creación de la Agencia para el Desarrollo (AMEXCID)

²³ Alicia Bárcena Ibarra, “La igualdad en la Agenda de Desarrollo 2015”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 103, 2015, pp. 7-13.

²⁴ ONU, Objetivo 16, paz, justicia e instituciones fuertes [en línea], <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].

en el 2011. En ese tenor, México ha sido un actor importante en la construcción de la Agenda para el Desarrollo en las Naciones Unidas desde el año 2000.²⁵ Sin embargo, el país presentó problemas estructurales para hacer compatible su sistema de seguridad nacional con el de la política exterior en el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), pues existieron severos problemas de coordinación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, representada por el excanciller Jorge G. Castañeda, y el ex secretario de Gobernación, Santiago Creel, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos.²⁶ En el 2005 se creó la Ley de Seguridad Nacional (la primera en la historia de México), gracias a la cual, la Secretaría de Relaciones Exteriores tuvo finalmente un asiento en el Consejo de Seguridad Nacional y se volvió parte integral del Sistema Nacional de Seguridad. Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón el aparato de seguridad nacional buscó una coordinación más activa con la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero no se logró conformar por parte de la cancillería una visión o doctrina de seguridad nacional ligada de manera explícita e implícita con el aparato de seguridad nacional.

A pesar de que el Programa para la Seguridad Nacional (2014-2018) concibió la coordinación entre la seguridad nacional y la política exterior como nunca antes se había visto en México, el país carece de una adaptación en la seguridad nacional. Al actualizarse, se podría incorporar de manera amplia el rol legal, institucional y financiero de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el sistema de seguridad nacional, para así cerrar el paso a los peligros internos y externos a la

²⁵ Rebecka Villanueva Ulfsgard, "La Agenda de Desarrollo para después del 2015: hacia un nuevo contrato social global para México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 103, 2015, p. 18.

²⁶ El excanciller asegura que la seguridad nacional no tiene nada que ver con la política exterior. Entrevista con Jorge G. Castañeda, Ciudad de México, 1º de septiembre del 2006.

seguridad y al desarrollo nacional. Ello implicaría la reforma constitucional que seguimos esperando en México. Mientras tanto, el país sigue teniendo problemas de implementación institucional entre los grandes rubros de la agenda internacional y la política interior. En el plano multilateral, México ha tenido severos problemas para incorporar el tema de la seguridad, en especial por la ola de violencia que afecta al país.²⁷

Por otra parte, en el plano doméstico referente al seguimiento institucional del gobierno federal ante la Agenda para el Desarrollo 2015, en el año 2010 se creó el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en coordinación con la presidencia de la República. En el comité participó también la Conapo, el Inegi, la Semarnat, la Sedesol, la SEP, la Secretaría de Salud, la STPS, el Coneval, el Imjuve y el Inmujeres como “proveedores de información” para los hacedores de política pública y los tomadores de decisiones.²⁸ Sin embargo, faltó una estrategia de Estado para operacionalizar los ODS y para hacer posible su implementación en el Programa para la Seguridad Nacional, que es el instrumento clave en la materia. Además del enlace operativo con el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, el Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretariado Nacional de Seguridad Pública, no existió el vínculo conceptual y tampoco institucional para la implementación de dicha agenda en el rubro 16 de los ODS para México. No obstante, la Cancillería ha impulsado ampliamente en el plano multilateral incidir en la ONU en contra de la proliferación de armas ligeras, armas de destrucción masiva y el dinero ilícito que produce el narcotráfico

²⁷ Carlos Domínguez, *Including security in the Post 2015 Development Goals. Germany could play an active Role*. Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, 2013, p. 6.

²⁸ Conversación con un representante de la presidencia de la República, miércoles 28 de octubre del 2015.

en el mundo y en la región con reducidos resultados de la violencia en México.²⁹

En suma, el gobierno de Peña Nieto sí vinculó el tema de la seguridad y desarrollo en el plano nacional y en la Agenda para el Desarrollo 2015, pero no contó con los instrumentos de Estado para instruir al gabinete de seguridad nacional, así como al Comisionado Nacional de Seguridad y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para vincular la agenda global con la agenda nacional. Tampoco existen los medios para coordinarse con el Poder Judicial en todo el país y dar cuenta del acceso a la justicia para todos. De igual forma, faltan los contrapesos parlamentarios para sancionar la corrupción y la impunidad, en todos los niveles de gobierno, y castigar a los responsables de transgredir la ley. La pregunta que estará por resolverse es si el gobierno de Andrés Manuel López Obrador podrá combatir efectivamente ese flagelo de la vida nacional.

(In)seguridad e (in)justicia: obstáculos para el desarrollo

El dilema de la inseguridad no sólo es una responsabilidad de la presidencia de la República, tiene que ver con las deficiencias históricas y estructurales en el funcionamiento del Estado, la falta de corresponsabilidad de los tres poderes de la Unión, de los tres niveles de gobierno así como de la complacencia de la sociedad mexicana; también inciden los factores externos y regionales.

Asimismo, el país carece de una doctrina integral en materia de seguridad (humana, pública, nacional, defensa) y justicia, que

²⁹ SEGOB, Programa para la Seguridad Nacional, 2014-2018 [en línea], http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 4 de febrero del 2018].

permita identificar la adecuada integralidad de los elementos que tienen que asegurarse, de los riesgos y de las amenazas que desafían al Estado y a su desarrollo nacional. No tenemos esa ley general, y tampoco la Doctrina Integral de Seguridad Nacional que incluya cabalmente a la política interior y a la política exterior. Además, en términos estructurales, la productividad en México ha sido débil por las recurrentes crisis económicas que disminuyen el crecimiento económico y la distribución del ingreso y la riqueza. En contraste, lo que sí tenemos por parte de funcionarios y amplios sectores de la sociedad es una aplicación discrecional de la ley, además de una violación sistemática de los poderes fácticos y, por parte de la delincuencia organizada, hacia los mecanismos legales con los que cuenta el país. El incumplimiento de la ley es la norma y no la excepción en México: la corrupción, que alcanza el 50.6%,³⁰ es el *modus operandi* de la criminalidad; la impunidad, que oscila entre el 98% y 99%,³¹ es el sello de la (in)justicia. En sí, estos ingredientes constituyen una amenaza para la seguridad y para el desarrollo nacional.

Inciden, además, nuestra ubicación geopolítica y la vulnerabilidad de las fronteras marítimas, aéreas y terrestres. Hacia el norte, compartimos la frontera con el principal consumidor de drogas en el mundo y el principal mercado de armas para la delincuencia que azora a la sociedad mexicana. Hacia el sur, con Belice y Guatemala, poseemos una frontera porosa y desarticulada para prevenir el paso de personas y de la delincuencia organizada. Mientras que la frontera marítima con el Caribe y el Golfo es usada por la ruta de estupefacientes provenientes de Bolivia, Perú y Colombia, y la ruta del Pacífico es el enlace para las drogas que provienen de Centroamérica y los Andes en camino hacia Asia-Pacífico y América del Norte.

³⁰ INEGI, *Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013*. México, INEGI, 2014, https://ce.jalisco.gob.mx/sites/ce.jalisco.gob.mx/files/inegi_resultados_2da_encig.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

³¹ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. México, FCE, CIDAC, 2004, p. 20.

En los estados de California, Nuevo México, Arizona, Texas y Florida se localizan las principales armerías de Estados Unidos que surten de armas ligeras y de alto poder a los cárteles del Norte, el Occidente y el Golfo de México. Ante la debilidad institucional y el funcionamiento deficiente del Estado de derecho, la falta de oportunidades laborales, educativas y de productividad para jóvenes, indígenas y campesinos que se encuentran o bien en la pobreza extrema o bien excluidos de las oportunidades y la globalización, el Estado indirectamente propicia el caldo de cultivo y la vulnerabilidad de los que la criminalidad se aprovecha para encontrar oportunidades de oro para su causa, representados en aquellos que no tienen un lugar en el desarrollo nacional y que son millones en México.

Lo que tenemos al final del sexenio de Peña Nieto

Como lo marca la Constitución, el presidente de la República es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior. El jefe del Estado mexicano encarna uno de los tres poderes de la Unión y es el líder de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, en términos de eficacia en el uso del poder, lo comparte con los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno. No obstante, el poder en México se encuentra dividido; el sistema político es eminentemente presidencialista, acotado por las 31 entidades federativas y la Ciudad de México, los 2457 municipios, la Suprema Corte de Justicia y el Congreso de la Unión. Persisten visiones e intereses antagónicos sobre la seguridad y la justicia, y con distintos niveles de desarrollo institucional y económico. Además, la corrupción y la impunidad, que son sistémicas, erosionan el poder de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes de la Unión, esto afecta el funciona-

miento del Estado, su capacidad para generar riqueza, los derechos fundamentales y el patrimonio de los ciudadanos.

Vulnerabilidades de fondo

En complemento a lo anterior, el responsable de la seguridad nacional sí es el titular del Ejecutivo Federal. Sin embargo, la ley en la materia con la que cuenta el país es insuficiente y vulnerable por lo siguiente: no regula a las fuerzas armadas. No regula y se coordina con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. No presenta condena, sanciones y penas a la Procuraduría General de la República. Incluye a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero no cuenta con una ley secundaria que vincule a la política exterior con el sistema de seguridad nacional y pública, así como con el de la defensa nacional. De manera que el sistema de seguridad nacional y el de seguridad pública se encuentran separados del de la defensa nacional, y este último está desintegrado de la política exterior a nivel conceptual, institucional y legal. Así, las vulnerabilidades y la criminalidad se aprovechan de la falta de conexión, integración, coordinación, además de las rivalidades y las diferencias de criterio al interior del gabinete, con los gobiernos de los estados, los municipios y en sí, entre los poderes de la Unión.

Además, el ejercicio pleno del federalismo se ve acotado por el poder constitucional que poseen los gobiernos de los Estados, en particular para generar una mayor seguridad ciudadana. En el modelo constitucional que poseemos, el municipio es la entidad de mayor proximidad con la población; de manera similar, es la entidad con mayores rezagos institucionales y, la mayoría de las veces, se encuentra también desarticulado de la política estatal y federal.³² El presidente

³² Entrevista con el ex secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Juan Miguel Alcántara Soria, en el gobierno del presidente Felipe Calderón, Ciudad de México, 12 de septiembre del 2015.

electo buscará una mayor concentración de federalismo, su eficacia estará por verse.

Factores externos de la inseguridad

En el plano externo, no es fortuito que en la evolución política de la seguridad nacional estadounidense, la guerra contra el narcotráfico se subordinó a la guerra global contra el terrorismo tanto en la administración de Bush como en la administración de Obama.³³ Lo cierto es que México no ha elaborado un plan de Estado para articular una estrategia que defina la seguridad y la defensa desde la lógica del interés mexicano en la relación con Estados Unidos, y que pueda enfrentar de una forma coherente y coordinada el terrorismo, el crimen organizado transnacional y el paso de migrantes a Estados Unidos.³⁴

Asimismo, las victorias parciales en la guerra contra las drogas que Estados Unidos llevó a cabo en los Andes y en Colombia, en la década de 1990, impactaron de forma negativa en México durante el 2000. Aquí intercedieron dos dinámicas en el avance de amenazas y vulnerabilidades que han propiciado mayor inseguridad en México: los primeros años posteriores al 11 de septiembre del 2001 no concentraron esfuerzos determinantes en la relación México-Estados Unidos en el combate al narcotráfico, y la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) no se enfocó en diseñar una agenda de seguridad nacional y pública que atendiera a fondo el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico, de modo que México alcanzó índices de violencia insospechada al final de su administración, en el 2005 y en

³³ National Drug Control Strategy 2008, Annual Report [en línea], <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/221371.pdf> [consultado el 19 de julio del 2014].

³⁴ R. Kilroy, T. Hataley y A. Rodríguez Sumano, *op. cit.*, p. 7, A. Rodríguez Sumano, (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte...*, *op. cit.*, p. 4.

el 2006.³⁵ Este último punto coincide con lo que Sigrid Artz Colunga, ex consejera de Seguridad Nacional del presidente Felipe Calderón, asegura que fue la etapa que sirvió de base para que el presidente Calderón articulara, en primer lugar, el combate a la inseguridad y, posteriormente, la guerra contra las drogas.³⁶ En cualquier caso, el arribo de Obama a la Casa Blanca dejó en claro algunas cosas: su incapacidad para reformar la política prohibicionista de drogas, armas, fronteras y migrantes en su país. Más adelante analizaremos el contrasentido con la llegada de Trump.

La política prohibicionista de drogas

En el caso de la Casa Blanca, desde la administración de Richard Nixon hasta la fecha, se criminaliza tanto el consumo, el cultivo y la producción, como el tráfico, la distribución y la venta de una gran variedad de sustancias psicotrópicas fuera de sus fronteras, lo que ha producido resultados nocivos para la salud y la seguridad nacional y regional,³⁷ y no al interior de Estados Unidos, ya que en su seno es un tema de salud pública. En ese sentido, coincido con Craig Deare, quien apunta: “me parece que hay una correlación directa y clara entre la demanda en Estados Unidos para drogas caracterizadas como ilícitas —debido a decisiones políticas— y los efectos nocivos que éstas tienen en la economía mexicana, en su sistema de justicia, su aparato de seguridad nacional e interior, y en la sociedad mexicana”.³⁸

³⁵ En A. Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática...*, *op. cit.*, pp. 179-374, reviso el tema con mayor profundidad.

³⁶ Entrevista a Sigrid Artz, Ciudad de México, 24 de marzo del 2014.

³⁷ Apenas está empezando a enfriarse el asunto del consumo de droga, en particular el de la marihuana.

³⁸ Craig A. Deare, “Retos y perspectivas en la agenda estadounidense: Impacto de un cambio de política de drogas”, en *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*. México, CIDE, 2014, p. 409.

Además sostiene:

El resultado logrado —pero no el deseado— de la Convención de 1961 (de ONU) fue el aumento de otros problemas, es decir el cultivo ilegal, la producción ilegal, el tráfico ilegal, además del incremento del consumo ilegal de estas sustancias [...]. Lo que no se logró entender en este esfuerzo global fue el reconocimiento de que la amenaza a las naciones no se generó por el deseo de los individuos de consumir una sustancia u otra (aunque ciertamente representaba una amenaza a la salud y el bienestar para estos individuos), sino por el crecimiento exponencial de las organizaciones criminales transnacionales financiado por el lucro generado por la misma naturaleza ilícita creada por los regímenes tanto internos como internacionales.³⁹

La conclusión de un estudio global de las Naciones Unidas sobre la violencia sostiene que: “En primer lugar, hay un claro vínculo entre el crimen violento y el desarrollo: la delincuencia obstaculiza el desarrollo humano y económico de los pobres, lo que, a su vez, fomenta la delincuencia y el crimen. Las mejoras en las condiciones sociales y económicas van de la mano con la reducción de la delincuencia violenta”.⁴⁰

El dinero ilícito

Aunque el *World Drug Report 2014* señala que en el 2012 el consumo de drogas ilícitas en el mundo entre personas de 12 años de edad en adelante alcanzó el nivel más alto de los últimos diez años, con

³⁹ *Ibid.*, pp. 410-411.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 419.

un incremento del 14.9%, en el 2011, al 16.0%, en el 2012,⁴¹ lo cierto es que Estados Unidos aún es el principal consumidor en el orbe. A pesar de que no existe una estimación definitiva del consumo, se calcula que el valor de las ganancias de droga ilícita vendida anualmente en Estados Unidos alcanza los 150 000 millones de dólares, mientras que se gastan cerca de 38 000 millones de dólares por año tan sólo en cocaína.⁴²

Por otra parte, un reporte de la Organización de Estados Americanos establece que el consumo total de drogas en el mundo equivale a 84 000 millones de dólares por año.⁴³ La Organización de las Naciones Unidas estima que en el 2012, unas 243 millones de personas —cifra que representa 5.2% de la población mundial—, de edades entre 15 y 64 años, usaron alguna droga ilícita por lo menos una vez en el año anterior.⁴⁴ En el caso de la Unión Europea, incrementó su consumo de cocaína a 4.5 millones de consumidores, muy cerca de los cinco o seis millones de consumidores de cocaína en Estados Unidos.⁴⁵ Asimismo, se estima que la mitad de la heroína consumida en el mundo se vende en la Unión Europea y la Federación Rusa.⁴⁶ En la última década, la mayor parte de la heroína que es consumida en Europa provino de Afganistán, mientras que la consumida en Estados Unidos procede de Colombia (aproximadamente

⁴¹ UNODC, *World Drug Report 2014* [en línea]. Nueva York, 2014, https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf [consultado el 21 de julio del 2014].

⁴² UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* [en línea]. Nueva York, 2010, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf [consultado el 21 de julio del 2014].

⁴³ Organización de Estados Americanos (OEA), *El problema de las drogas en las Américas* [en línea], 2013, http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf [consultado el 22 de julio del 2014].

⁴⁴ UNODC, *World Drug Report 2014*, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁵ UNODC, *The Globalization of Crime*, *op. cit.*, p. 82.

⁴⁶ UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Nueva York, 2011, p. 61, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf [consultado el 22 de julio del 2014].

2% del suministro mundial) o México (aproximadamente 1.5% del suministro mundial).⁴⁷ No obstante, el *World Drug Report 2014* afirma que la producción de cocaína sigue limitada a Colombia, Perú y Bolivia.⁴⁸ De esta forma, entre el consumo, la producción y la demanda, México es un puente en esta ecuación dentro del mercado ilícito de todo el mundo.

La dimensión del problema implica lo siguiente: si el mercado ilícito de drogas en Estados Unidos alcanza los 150 000 millones de dólares al año y, por poner un ejemplo de cooperación binacional México-Estados Unidos, con la Iniciativa Mérida⁴⁹ se destinaron, entre el 2008 y el 2011 1 500 millones de dólares en los tres años, esto quiere decir que con la iniciativa de cooperación binacional más importante entre ambos países en los últimos años, sólo se combatió 0.33% del origen de la amenaza anual. La pregunta que sigue sin resolverse es: ¿y el otro 99.7% del mercado ilícito en dónde está? Este negocio es altamente lucrativo y su capacidad corruptora es abismal, en particular si consideramos 98-99% de impunidad en México.⁵⁰

⁴⁷ El reporte *World Drug* de UNODC del 2010 estima que, a fin de satisfacer la demanda mundial de heroína, se tendrían que producir 430 toneladas métricas, con Afganistán como el principal productor, que genera 380 kilogramos. Aunque Afganistán es la fuente del 90% de los opiáceos ilícitos en el mundo, también se producen cantidades importantes en Myanmar y Latinoamérica (México y Colombia) (información tomada del *World Drug Report 2010*, pp. 19-20). En contraste, la cocaína se produce solamente en tres países del hemisferio occidental: Colombia (45%), Perú (35% a 40%) y Bolivia (15% a 20%).

⁴⁸ UNODC, *World Drug Report 2014*, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁹ La Iniciativa Mérida fue el resultado de una iniciativa México-Estados Unidos que surgió en el 2007 entre los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón, con el objeto de combatir la delincuencia organizada entre los dos países.

⁵⁰ Matías, Pedro, “Impunidad en México alcanza 95%, alerta oficina de la ONU”, *Proceso* [en línea], 20 de enero del 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=295536> [consultado el 4 de febrero del 2018].

El problema de las armas

La violencia en México se ha recrudecido a niveles históricos en años recientes. El acceso a las armas de alto calibre por parte de los cárteles de la droga es un fenómeno sin precedentes, puesto que la mayoría de esas armas provienen de Estados Unidos,⁵¹ lo cual significa que la violencia experimentada en México tiene correlación directa con el control —o la falta de— de la venta de armas en nuestro vecino del norte. El ascenso de la violencia ha tenido acciones de primera importancia, como que 82 congresistas estadounidenses enviaron una carta al presidente Barack Obama solicitándole frenar la importación desde Europa del Este de armas tipo militar, como una medida paliativa y muestra de solidaridad con sus vecinos del sur.⁵²

En este sentido, el asunto de la accesibilidad se recrudece por la cercanía geográfica. Por ejemplo, las principales armerías se encuentran en California, Nuevo México, Arizona, Texas y Florida, entidades que comparten la frontera terrestre y marítima con México. Por su parte, la “Alcohol, Tobacco and Firearms” (ATF) ha identificado los corredores principales para traficar las armas que han sido recuperadas en crímenes a lo largo del territorio mexicano. De acuerdo con la ATF, los tres principales corredores del tráfico de armas de Estados Unidos a México son: 1) el Corredor Houston, que va desde Houston, San Antonio y Laredo en Texas y cruza la frontera hacia Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros; 2) el Corredor de El Paso, que va de El Paso, Texas, hacia Ciudad Juárez, y 3) el Corredor Tucson, que va desde Tucson, Arizona, y cruza la frontera a través de Nogales, Sonora.⁵³

⁵¹ WOLA, “Four Facts about Gun Legislation and Cartel Violence in Mexico” [en línea], http://www.wola.org/commentary/four_facts_about_gun_legislation_and_cartel_violence_in_mexico [consultado el 14 de julio del 2014].

⁵² *Carta de 82 congresistas al presidente de EU pidiéndole parar la importación de armas tipo militar* [en línea], 9 de abril del 2014, <http://www.desarmamexico.org/index.php/carta-82-congresistas-eu> [consultado el 14 de julio del 2014].

⁵³ U.S. Department of Justice, *Interim Review of ATF’s Project Gunrunner* [en línea], 2009,

Estas armas, en la actualidad desembocan en algunos de los lugares más inseguros de México: Tamaulipas, Chihuahua y Sinaloa. En el caso de este último punto, encuentran un corredor ineludible a Michoacán por la ruta del Pacífico, y a Veracruz por la ruta del Golfo.

En términos de la proporción y la intensidad de esta amenaza, los números son contradictorios, difíciles de cuantificar y todavía no concluyentes. Por ejemplo, las autoridades mexicanas y estadounidenses están incautando una cantidad relativamente menor de armas de fuego en la frontera: con base en los reportes del 2009, se sabe que las autoridades mexicanas y estadounidenses han incautado tan sólo 14.7% del total de las armas compradas con la intención de traficarse. Específicamente, las autoridades mexicanas han decomisado 12.7% aproximadamente, mientras que las autoridades estadounidenses han apenas decomisado 2% del comercio anual total.⁵⁴ Esta información se diferencia de la que Sergio Aguayo Quezada y este autor detectaron en términos de las incautaciones de armas provenientes de Estados Unidos, en un comparativo entre los primeros 18 meses de la administración de Vicente Fox (0.75%), y en los primeros 18 meses de Calderón (1.4%).⁵⁵ La pregunta que sigue sin responderse con respecto de esos hallazgos es, ¿dónde se encuentra el 98.6% de armas no incautadas en México? En este terreno, al igual que en el mercado ilícito de estupefacientes, las cifras son estimaciones que se realizan con base en fuentes primarias, y que arrojan un arsenal de violencia para la sociedad mexicana.

pp. 11-12, <http://www.justice.gov/oig/reports/ATF/e0906.pdf> [consultado el 28 de julio del 2014].

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Sergio Aguayo Quezada, "Quién gana la guerra contra el narco", en *Todo en cifras*. México, El Almanaque en México, 2009, p. 25.

Conclusiones

Los cambios en el sistema internacional tras los ataques terroristas en Estados Unidos del 11 septiembre del 2001 han tenido impactos múltiples en la región. En primer término, un movimiento de fronteras con la finalidad de enfocarse en el terrorismo. Entre el 2001 y el 2006 se descuidaron los efectos nocivos y transnacionales del mercado de drogas mundial, lo que provocó el ascenso de los cárteles de la droga en México, que en el 2006 alcanzaron niveles de violencia no vistos con anterioridad. A finales del 2006, el presidente Felipe Calderón emprendió una guerra contra el narcotráfico que dificultó la construcción de un sistema de seguridad nacional y pública, y enfrentó a los tres poderes de la Unión y a los tres niveles de gobierno con el presidente.

El hecho de que el mercado de drogas es global y Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor mundial, aunado a que el mercado ilícito genera ganancias que se comparten regionalmente, y a la cercanía con los puntos de venta de armas y su fácil introducción en el país, han alimentado en su conjunto a la delincuencia organizada, que se aprovecha de las vulnerabilidades, la corrupción y la impunidad. Esto explica, en parte, que el país se haya colocado en el epicentro de la violencia del hemisferio occidental en los últimos años.

Lamentablemente, ante los riesgos y las amenazas internas y externas, así como a las vulnerabilidades institucionales, legales y económicas, y al uso discrecional de la ley, se ha propiciado una espiral de violencia que ha cuestionado la seguridad y el desarrollo económico, social y cultural, pese al recambio de Peña Nieto de un “México en paz”. En los 32 primeros meses de su gobierno, las cifras de

ejecuciones alcanzaron los 57 410 asesinatos⁵⁶ y 26 121 desaparecidos.⁵⁷ La estimación de ejecuciones con el gobierno del presidente Felipe Calderón en seis años arroja un aproximado de 75 000 muertes.⁵⁸ En suma, las condiciones estructurales y las fuentes de las amenazas internas y externas difícilmente han sido modificadas, lo que ha generado inseguridad y subdesarrollo económico y social.

Todo lo anterior plantea un escenario pesimista de la situación en México y de las posibilidades reales de implementar la Agenda para el Desarrollo 2030 en los próximos años, ya que se requiere atender rezagos estructurales de la inseguridad y el subdesarrollo, dentro y fuera de nuestro país. El fomento al desarrollo es una asignatura pendiente que debe ser atendida al más alto nivel y en una dimensión de Estado que empate la aspiración universal de las Naciones Unidas con las de la sociedad en México.

En el plano de las ideas, el país requiere trazar un plan integral, coherente y conceptualmente estratégico, que dibuje la fuerza de nuestra cultura e identidad, así como de sus intereses vitales, el poder del sector público y privado, la ruta para la plena institucionalización del desarrollo económico y social, y la participación toral del Estado en la regulación de la economía y la aplicación de la ley. Es necesario colocar en el centro de estos esfuerzos al ser humano, empezando por los sectores más vulnerables y rezagados, para alcanzar y equilibrar el bienestar y el desarrollo sustentable en el siglo XXI, a los que tanto anhelamos los mexicanos.

⁵⁶ Enrique Mendoza y Adela Navarro, “32 meses de Peña Nieto: 57 mil 410 asesinatos”, *Proceso* [en línea], 29 de agosto del 2015, <http://www.proceso.com.mx/?p=414092> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁵⁷ “Confirma Segob: 26 mil 121 desaparecidos en el sexenio de Calderón”, *Proceso* [en línea], 26 de febrero del 2013, <http://www.proceso.com.mx/?p=334749> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁵⁸ Existe todavía polémica sobre las cifras de las ejecuciones cometidas durante el sexenio de Calderón.

La victoria de Donald Trump en la elección presidencial de Estados Unidos del 2016 representa el desafío más importante para nuestro país desde el fin de la guerra México-Estados Unidos (1846-1847), porque obliga a repensar y ajustar los límites territoriales y la conducción de la frontera, la interdependencia económica, social y comercial, la migración, los mercados ilícitos de drogas, la cercanía geográfica, los recursos naturales, la convivencia entre las sociedades, culturas y lenguas de ambos países, y la forma como se exagera la inseguridad. A la presidencia de Trump le acompaña un gabinete con acciones que muestran un fuerte impulso antimexicano: la deportación de indocumentados con antecedentes “criminales”, la construcción de un muro en la frontera común, la incertidumbre del TLC-AN, el fin del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, la constante amenaza de guerra militar hecha durante su campaña, y la ola generalizada de discriminación y racismo. Con este escenario, la Agenda para el Desarrollo 2030 será más distante y, por el contrario, se vislumbran múltiples conflictos bilaterales. Se trata de un asunto de seguridad nacional para México.

Sin embargo, en los primeros días de la victoria del presidente Andrés Manuel López Obrador, ha propuesto una relación distinta con Estados Unidos, y se ha colocado como tema el combate a la corrupción, el impulso al desarrollo y a la seguridad como el eje de sus propuestas para los próximos seis años. Antes se deberán atender los rezagos estructurales en México para poder alinear la política interior a la estrategia de seguridad internacional, empezando por Estados Unidos.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio, “Quién gana la guerra contra el narco”, en *Todo en cifras*. México, El Almanaque en México, 2009.
- Bárcena Ibarra, Alicia, “La igualdad en la Agenda de Desarrollo 2015”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 103, 2015, pp. 7-13.
- Baylis, John y Steve Smith, “International and Global Security in the post Cold War Era”, en *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Nueva York, Oxford University Press, 2001.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 1991.
- , Ole Weaver y Jaap De Wilde, *Security. A framework for analysis*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Carta de 82 congresistas al presidente de EU pidiéndole parar la importación de armas tipo militar* [en línea], 9 de abril del 2014, <http://www.desarmamexico.org/index.php/carta-82-congresistas-eu> [consultado el 14 de julio del 2014].
- “Confirma Segob: 26 mil 121 desaparecidos en el sexenio de Calderón”, *Proceso* [en línea], 26 de febrero del 2013, <http://www.proceso.com.mx/?p=334749> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Deare, Craig A., “Retos y perspectivas en la agenda estadounidense: Impacto de un cambio de política de drogas”, en *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*. México, CIDE, 2014.
- Dominguez, Carlos, *Including security in the Post 2015 Development Goals. Germany could play an active Role*. Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, 2013.

- INEGI, *Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013*. México, INEGI, 2014, https://ce.jalisco.gob.mx/sites/ce.jalisco.gob.mx/files/inegi_resultados_2da_encig.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Kilroy, Rick, Todd Hataley y Abelardo Rodríguez Sumano, *North American Regional Security: A Regional Framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2013.
- , Todd Hataley y Abelardo Rodríguez Sumano, *North American Regional Security: A trilateral framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers 2013.
- Lehmann, David, *Democracy and Development in Latin America, Economics, Politics in the Postwar Period*. Filadelfia, Temple University Press, 1990.
- Matías, Pedro, “Impunidad en México alcanza 95%, alerta oficina de la ONU”, *Proceso* [en línea], 20 de enero del 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=295536> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Mendoza, Enrique y Adela Navarro, *32 meses de Peña Nieto: 57, 410 asesinatos*, *Proceso* [en línea], 29 de agosto del 2015, <http://www.proceso.com.mx/?p=414092> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- National Drug Control Strategy 2008, Annual Report [en línea], <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/221371.pdf> [consultado el 19 de julio del 2014].
- ONU, Objetivo 16, paz, justicia e instituciones fuertes [en línea], <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible [en línea], <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda->

- 2030-para-el-desarrollo-sostenible/ [consultado el 04 de febrero del 2018].
- , Peña Nieto: la nueva agenda de desarrollo muestra la vigencia del multilateralismo [en línea], <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33418#.VIUkVHYveM8> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Organización de Estados Americanos (OEA), *El problema de las drogas en las Américas* [en línea], 2013, http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf [consultado el 22 de julio del 2014].
- Presidencia de la República, “Las reformas estructurales están diseñadas para que lleguen más inversiones productivas al país” [en línea], <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/las-reformas-estructurales-estan-disenadas-para-que-lleguen-mas-inversiones-productivas-al-pais-epn/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.
- (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012.
- SEGOB, “Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento de los gabinetes”, *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 1º de abril de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013 [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018 [en línea], <http://pnd.gob.mx/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , Programa para la Seguridad Nacional, 2014-2018 [en línea], http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 4 de febrero del 2018].

- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes* [en línea], 2011, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf [consultado el 22 de julio del 2014].
- UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* [en línea]. Nueva York, 2010, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf [consultado el 21 de julio del 2014].
- , *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Nueva York, 2011, p. 61. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf [consultado el 22 de julio del 2014].
- , *World Drug Report 2014* [en línea]. Nueva York, 2014, https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf [consultado el 21 de julio del 2014].
- U.S. Department of Justice, *Interim Review of ATF's Project Gunrunner* [en línea], 2009, <http://www.justice.gov/oig/reports/ATF/e0906.pdf> [consultado el 28 de julio del 2014].
- Villanueva Ulfgard, Rebecka, “La Agenda de Desarrollo para después de 2015: hacia un nuevo contrato social global para México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 103, 2015, pp. 15-27.
- WOLA, “Four Facts about Gun Legislation and Cartel Violence in Mexico” [en línea], http://www.wola.org/commentary/four_facts_about_gun_legislation_and_cartel_violence_in_mexico [consultado el 14 de julio del 2014].
- Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. México, FCE, CIDAC, 2004.

V. La seguridad humana en la seguridad nacional como una política de Estado para el desarrollo de México¹

El concepto de seguridad humana cumple 24 años. Apareció por primera vez en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, y desde entonces no ha dejado de evolucionar.² Asimismo, en el campo epistémico, forma parte de una discusión más amplia que oscila entre el área tradicional de los estudios de seguridad —ampliacionistas vs. reduccionistas—³ y las áreas afines a las teorías de las Relaciones Internacionales, como el realismo y el constructivismo, los estudios de paz, el desarrollo económico y social, los estudios sobre la violencia estructural, e incluso los programas de derechos humanos y de combate a la pobreza. Estas áreas y estudios han permeado la discusión sobre los contenidos que articulan el concepto de seguridad humana en las dos últimas

¹ El autor quiere agradecer el excelente trabajo de investigación de Leticia Alejandra Flores Montoya.

² “Actualmente, para la mayoría de las personas el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente y la seguridad respecto del delito son las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana”, en “Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 1994” [en línea], http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf [consultado el 16 de mayo del 2014].

³ Barry Buzan y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 202-205.

décadas.⁴ El dilema que presenta el concepto es que es tan amplio que puede diluirse en su implementación. En sus orígenes, combina el activismo político con las agendas académicas y, más recientemente, con el activismo diplomático de algunos países miembros de las Naciones Unidas.

La formulación original provista por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) buscaba expandir el concepto de seguridad más allá de la defensa territorial, los intereses nacionales y de la respuesta nuclear, para incorporar preocupaciones universales y la prevención de los conflictos, “pero también y crucialmente un esfuerzo global de cooperación para erradicar la pobreza y el subdesarrollo”.⁵ La importancia de la seguridad humana descansa en poder elevar, como asunto prioritario en los Estados y en el sistema internacional, el desarrollo de los seres humanos como el pilar de toda seguridad global, nacional y local. Esto llama la atención, sobre todo en países como el nuestro, debido a la actual crisis de inseguridad. Por tanto, es acertado que la Cámara de Diputados haya tomado cartas en el asunto mediante la Comisión de Desarrollo Social, ya que la Ley de Seguridad Nacional, la Ley del Sistema de Seguridad Pública y los Planes Nacionales de Desarrollo se quedan cortas respecto del papel de la seguridad humana en México.

En el ámbito institucional, la seguridad humana va de la mano de lo que se conoce como “gobernanza global”, ya que los principales proponentes provienen de los países miembros de la ONU.⁶ Asimismo,

⁴ Sta. María, Amparita, “Non-Traditional Security, Securitization, and Human Rights in East Asia: Considerations for a Human Security Agenda”, *Ateneo Law Journal*, 57, 2012, pp. 325-342.

⁵ B. Buzan y L. Hansen, *op. cit.*, p. 203.

⁶ Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNOCHA), *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas* [en línea], p. 50. Nueva York, 2012, http://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf [consultado el 13 de mayo del 2014].

las naciones líderes que han impulsado la ampliación del concepto y de su aplicación, como Japón y Canadá, incluyeron la seguridad humana como parte de su política exterior y de su política de seguridad y defensa. En el caso de Canadá, sin embargo, esto ha cambiado en los últimos años, sobre todo desde el 11 de septiembre del 2001, debido a su acercamiento a Estados Unidos y su política belicista. En México, el término *seguridad humana* se encuentra aún tibiamente inscrito en el marco del Ejecutivo Federal, y no ha sido lo suficientemente desarrollado en las legislaciones sobre seguridad y defensa del Estado mexicano.

En los tres casos —en el ámbito de la ONU— de los países impulsores y del debate conceptual, el consenso es colocar al ser humano en el epicentro de la seguridad del sistema internacional y de los Estados. Sin embargo, no hay un documento definitivo en las Naciones Unidas ni prueba de su cabal incorporación a las legislaciones respectivas.⁷ Por consiguiente, hay dos grandes dimensiones del concepto: en la política interior de los gobiernos y sus sociedades, así como en el marco de la política exterior que gravita en el sistema internacional, y a la cual responden los intereses nacionales de los Estados. Precisamente a este punto nos vamos a referir. Aunque en la práctica esto no ocurre, para que la seguridad humana en México cuente con un marco normativo y de carácter legal e institucional, debería estar al lado de la seguridad nacional, de la seguridad pública y ser concomitante con los programas nacionales de desarrollo. Creemos que debe estar dentro de estos documentos, ya que corresponde al titular del Ejecutivo Federal, en consonancia con los poderes de la Unión, elevar al individuo como eje no sólo del desarrollo, sino de la estabilidad y de la seguridad del estado nacional en el concierto de naciones.

⁷ No vayamos muy lejos, tampoco existe en México consenso sobre lo que debería ser una doctrina integral de seguridad nacional, y es necesario el concepto de seguridad humana.

Objetivo

El capítulo se divide de la siguiente manera: se presenta un acercamiento a las relaciones internacionales, los estudios de paz, la violencia estructural y el impulso de los derechos humanos y el desarrollo en las Naciones Unidas, así como las explicaciones y las definiciones de seguridad humana, seguridad de Estado y seguridad cultural, para fijar la complejidad del término. Posteriormente, se hace un recorrido sucinto a través del papel de la seguridad nacional en el Programa Nacional de Desarrollo (PND), sobre el papel del ser humano en la Ley de Seguridad Nacional y en la Ley del Sistema de Seguridad Pública, y se señala la ambigüedad entre la seguridad humana, la seguridad nacional y la seguridad pública. Al final se realiza una reflexión acerca de los problemas del concepto, y se propone, de manera general, la forma en que la seguridad humana podría formar parte de la Ley de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Pública, con la participación más activa de las secretarías de Economía, Desarrollo Social y de Relaciones Exteriores en el Gabinete de Seguridad Nacional. Se subraya el papel de los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno en su concepción y establecimiento, elementos que conformarían una política de Estado para la seguridad nacional de México y su desarrollo en el siglo XXI.

Definiciones

En las relaciones internacionales, para el realismo es imposible obviar la búsqueda de poder por parte de los Estados. Asimismo, los agentes más importantes de la política mundial son las entidades organizadas territorialmente (ciudades-Estado o Estados-modernos). Los cálculos de poder, la razón y la forma de maximizar su preeminencia del rol del Estado en la política mundial se encuentran en las

prioridades de su fuerza explicativa. De acuerdo con Robert Keohane,⁸ Morgenthau es aún más brutal: “la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder”, y ahí descansa la naturaleza de su explicación teórica y práctica, a la que se puede soslayar en las aproximaciones a la seguridad humana.

Para el constructivismo, en la ausencia de normas, el ejercicio del poder o las acciones se diluyen en los significados de los Estados. Por ello, las normas constitutivas definen una identidad, al especificar las acciones que permitirán que otros reconozcan esa identidad y respondan apropiadamente. Por lo tanto, las identidades son muy necesarias en la política mundial para asegurar un tipo de orden, y de esa manera generar predictibilidad en las relaciones internacionales. “Un mundo sin identidades es un mundo en caos [...]. La identidad de un Estado implica sus preferencias y las consecuencias de sus actos”.⁹ De igual forma, la identidad puede señalar con toda precisión en dónde se encuentran sus inclinaciones y prioridades; por ejemplo, en la guerra, en la paz, o en el desarrollo y en la búsqueda de la cooperación y del entendimiento, o bien, en la expansión y en el conflicto.

La paz, como muchos términos teóricos, es difícil de definir. Además, al igual que la felicidad, la armonía, el amor, la justicia y la libertad, se puede referir por su ausencia. En la noción de Johan Galtung y otros estudiosos en el tema, se ha propuesto la importante distinción entre “paz positiva” y “paz negativa”. La paz positiva auspicia la presencia simultánea de varios estados deseables de mente y sociedad, tales como la armonía, la justicia, la equidad, etcétera.

⁸ Robert O. Keohane, *Instituciones internacionales y teorías de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993, pp. 63-64.

⁹ Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, 23(1), 1998, pp. 172- 175.

La paz negativa históricamente se ha conformado por la ausencia de guerra y otras formas a gran escala del conflicto humano.¹⁰

Una de las aproximaciones en los estudios de paz y de seguridad gravita en función de la violencia estructural. Este enfoque es una revisión crítica de la política económica, que establece en sus raíces la desigualdad estructural en la repartición del ingreso, los bienes materiales y al acceso a la riqueza, y se manifiesta en esa imposibilidad de amplios sectores de la población en regiones como África y América Latina, y desde luego en México, donde además engendra situaciones de violencia que, algunas ocasiones, es extrema.¹¹ Uno de sus exponentes es Galtung, quien retoma ideas de la Escuela de Frankfurt y de la teoría de la dependencia latinoamericana.¹² En cualquier caso, la incorporación del desarrollo en los estudios de paz es trascendental en lo referente a explicaciones respecto de que el mayor número de muertes se da por la malnutrición, el hambre y los desastres humanos. Sin duda, esa visión permite entender, en gran medida, que los países que se encuentran en la periferia y en vías de desarrollo son más propensos a experimentar rupturas en el tejido social como fuente de la violencia estructural.

Por su parte, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Asamblea General proclama la idea de desarrollo

como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto

¹⁰ Charles Webel y Johan Galtung (eds.), *Handbook of Peace and Conflict Studies*. Londres, Nueva York, Routledge, 2007.

¹¹ B. Buzan y L. Hansen, *op. cit.*, p. 12.

¹² P. W. Preston, *Una Introducción a la Teoría del Desarrollo*. México, Siglo XXI, 1999.

entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.¹³

En la Carta de las Naciones Unidas, la organización señala:

[...] niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.¹⁴

Como hemos explicado, el concepto de seguridad humana se alimenta de varias tradiciones académicas y políticas. “Promueve la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos”.¹⁵ Además,

se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, en particular de las más vulnerables, se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción

¹³ ONU, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea], p. 1, <http://www.un.org/es/documents/udhr/> [consultado el 16 de mayo del 2014].

¹⁴ ONU, Carta de las Naciones Unidas, capítulo IX: cooperación internacional, económica y social [en línea], <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter9.shtml> [consultado el 30 de mayo del 2014].

¹⁵ Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNOCHA), *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas* [en línea], p. 50. Nueva York, 2012, http://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf [consultado el 13 de mayo del 2014].

de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos.¹⁶

En el talante de estas aproximaciones conceptuales están el debate y la crítica sobre la seguridad humana.¹⁷ Por consiguiente, como no hay consenso en las Naciones Unidas y tampoco un documento definitivo, en el ámbito del Estado se encuentra la posibilidad de operacionalizar la seguridad humana en la seguridad nacional.

Base física del Estado

La base física del Estado comprende población y territorio, todos sus recursos naturales y la riqueza que tiene la sociedad, en el marco de sus límites fronterizos. Este componente de la seguridad es el más concreto de los tres, y las amenazas que lo acechan son más cuantificables que las instituciones o las ideas. Si se pierde territorio o la soberanía sobre los recursos naturales, se pierde la existencia plena de un Estado, su destino y su capacidad de ejercer poder en el sistema internacional. Asimismo, los límites territoriales y la movilidad de las fronteras en el sistema internacional nos indican la complejidad de la seguridad, como la pérdida del territorio en guerra, su recuperación a través de la descolonización, como es el caso del fin de la Guerra Fría, la unificación de la Alemania Oriental, etcétera. Dicho de otro modo, las nociones estáticas de las fronteras en el sistema

¹⁶ ONU, Carta de las Naciones Unidas, capítulo IX: cooperación internacional, económica y social [en línea], <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter9.shtml> [consultado el 30 de mayo del 2014].

¹⁷ Efstathios T. Fakiolas, "Human and national security: a relation of contradiction or - commonality?", *Southeast European and Black Sea Studies*, 11(4), 2011, pp. 369-384.

internacional no existen, y de esta forma se deben integrar población, territorio e instituciones.¹⁸

La seguridad humana carece de una explicación precisa en el ámbito del Estado, que es donde cada gobierno puede incorporarla en el sistema de las Naciones Unidas para adecuarla a sus tradiciones internas y a los principios de una legislación universal. Asimismo, la seguridad identitaria permite identificar los potenciales para cohesionar a la población. Además, la definición de seguridad nacional e identitaria se ve reforzada con el desarrollo económico y la protección de los derechos humanos de la seguridad humana, y de ahí las podríamos integrar, de la siguiente forma, en torno a los niveles de análisis y de seguridad, y ligar los factores internos a los factores externos y viceversa:

- Seguridad global
- Seguridad nacional
- Seguridad societal
- Seguridad humana

Ahora nos referiremos a la seguridad en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982¹⁹

La referencia a la seguridad nacional aparece en el capítulo de fuerzas armadas, de las que apunta su “integración orgánica a las instituciones del régimen”, su legitimidad histórica, y su “estricto apego a la Cons-

¹⁸ En otros lados he abundado en esta explicación sobre la urgente seguridad democrática. Véase Rodríguez Sumano Abelardo, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. Taurus, 2008.

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, pp. 132-139.

titución y a las leyes”.²⁰ La relación directa de las fuerzas armadas con la seguridad nacional sirve al objetivo de reafirmar la independencia de México. 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.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988²¹

La seguridad nacional se incluye también en el capítulo de fuerzas armadas: “Las fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la Nación. Asimismo, cumplen tareas complementarias dentro del desarrollo nacional de gran impacto en las áreas con mayores rezagos sociales del país”.²²

El resto del capítulo se refiere a esas tareas complementarias que “coadyuvan al desarrollo social” (abasto de agua potable, reforestación y cuidado de las riquezas naturales, campañas sanitarias y de alfabetización, construcción de viviendas y caminos rurales).²³ Además, se menciona el auxilio brindado por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina a la población civil en casos de desastre, que “está íntimamente ligado al bienestar inmediato de la población que es víctima de estas catástrofes naturales”.²⁴ Por último, el documento se detiene en la participación de la lucha contra los estupefacientes, que protege a la sociedad y, de manera muy especial, a la juventud.

²⁰ *Idem.*

²¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, pp. 58-63.

²² *Ibid.*, p. 17.

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

A nivel de acciones, el texto señala que: “[...] en los aspectos específicos de la política de seguridad nacional (las fuerzas armadas) se coordinarán con las autoridades que determine el Ejecutivo, para realizar las acciones necesarias e indispensables que garanticen la seguridad y defensa nacionales”.²⁵

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994²⁶

El documento añade la política exterior al dominio de la seguridad nacional. La seguridad nacional es la “condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano”²⁷, que debe preservarse en el ámbito interno y externo “con base en la concertación interna y la negociación externa”, ambas basadas en el “respeto absoluto al Estado de Derecho y a los principios que éste representa”. De aquí se desprende una definición de seguridad nacional: “la seguridad de la Nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social”.²⁸

Por su parte, las fuerzas armadas contribuyen con la seguridad de la nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial, con la finalidad “de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo”.²⁹

²⁵ *Ibid.*, p. 18.

²⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, pp. 4-97.

²⁷ *Ibid.*, p. 59.

²⁸ *Ibid.*, p. 52.

²⁹ *Idem.*

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000³⁰

El documento prosigue la línea de vincular la seguridad nacional con la política exterior y las fuerzas armadas. Además, incorpora algunas declaraciones sobre la naturaleza de la política nacional y el reconocimiento a los nuevos actores sociopolíticos, como las organizaciones no gubernamentales (ONG). De las fuerzas armadas reconoce la “permanente lealtad a los poderes constitucionales, su origen popular y su compromiso con el proyecto nacional que ha permitido tener paz interior y fronteras seguras”, lo que las hace “pilares de nuestra soberanía”.³¹

El PND 1995-2000 se compone de una agenda que incluye los siguientes temas:

- Las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas, y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.
- La vigencia del Estado de derecho, y la vigilancia de nuestras fronteras, con respeto a los derechos humanos.
- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas, y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.

³⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, pp. 7-78.

³¹ *Ibid.*, p. 12.

- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, a los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.³²

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006³³

La seguridad nacional se ubica en la esfera del orden y el respeto. El hilo conductor de estas funciones es “el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales”,³⁴ es decir, el Estado de Derecho. El PND 2001-2006 incorpora la política interior como el “espacio desde el cual se garantiza la seguridad nacional y se procesan eficazmente demandas y planteamientos de los actores políticos”.³⁵ En el rubro de los intereses nacionales que están a cargo de la esfera de la política exterior, se señala que uno de ellos consiste en “garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior”. Más adelante se manifiesta que “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”.³⁶

Puede decirse que las definiciones de seguridad nacional en el PND son complementarias, aunque se reconoce la necesidad de

³² *Ibid.*, pp. 13-14.

³³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, pp. 2-126.

³⁴ *Ibid.*, p. 25.

³⁵ *Ibid.*, pp. 45-46.

³⁶ *Idem.*

nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan con la gobernabilidad democrática, además de desarrollar la doctrina de seguridad nacional “que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir”.³⁷

En la administración de Vicente Fox se apuntó que en el pasado:

El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su pertenencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.

Por tanto, resultó indispensable replantear el contenido y la estrategia en materia de seguridad nacional, lo que significa una revisión profunda de las amenazas.

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representó la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.³⁸

Como podemos apreciar, el concepto de seguridad humana se apunta escasamente en los programas nacionales de desarrollo. En el marco de la Ley de Seguridad Nacional (2005) aparece el individuo de la siguiente forma:

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibid.*, p. 103.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia³⁹.

Por su parte, el artículo 4 establece: “La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación [...]. Basado en el desarrollo económico, político y social del país y sus habitantes”.⁴⁰

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ahora es necesario pasar revista al eje de la seguridad pública en el capítulo 2:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines 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

³⁹ Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, p. 1.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 2.

social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴¹

Asimismo: “[...] el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”.⁴²

Como podemos apreciar, la seguridad pública se centra en la prevención de los delitos. En cierto sentido, el núcleo de su estructura descansa en las causas de la violencia, lo que representa una aproximación distante de la seguridad humana.

Enrique Peña Nieto

La publicación del Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto⁴³ fue un buen momento para establecer las prioridades, los rezagos, los presupuestos y señalar el énfasis en el periodo 2013-2018. Una diferencia sustancial con el gobierno de Felipe Calderón reside en que colocó, en el eje de su prioridad gubernamental, un México en paz, y sacó de los reflectores los operativos conjuntos y la información de un país violento, que distinguió a su predecesor. El replanteamiento del objetivo general y de las metas nacionales ofrece oportunidades para inaugurar decisiones y elaborar políticas públicas que reorienten la relación del Estado con la sociedad, que es una relación muy dañada

⁴¹ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, p. 1.

⁴² *Idem.*

⁴³ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [en línea]. México, 2013, p. 101, <http://pnd.gob.mx/> [consultado el 20 de mayo del 2014].

y cuestionada, ante los más de 75 000 muertos del sexenio pasado, desplazados y muchos más exiliados.

La estrategia del Partido Acción Nacional (PAN) cuestionó la viabilidad de México y colocó al país en el radar de las naciones más convulsionadas de la faz de la Tierra. Ciertamente es que los rezagos y las ineficiencias de la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios vienen de mucho tiempo atrás y no son de factura exclusiva de las acciones y omisiones de Calderón Hinojosa, pues son estructurales e históricas. El cambio de estrategia de Enrique Peña Nieto, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la concentración de los temas de seguridad en la Secretaría de Gobernación, no significan que los problemas de inseguridad hayan desaparecido. Tampoco que las ejecuciones hayan disminuido en los primeros meses de la presente administración. El cambio de estrategia en la política de Comunicación Social de la Presidencia de la República y del gabinete contribuyó, en parte, a reducir la percepción de vulnerabilidad entre la población ante la opinión extranjera. No obstante, el promedio de ejecuciones en México oscila entre los 23 acaecidos diariamente.

Además, en un principio resultó relevante que el actual gobierno disminuyera el número de riesgos de la inseguridad como la pobreza, el cambio climático, la salud y otros, y no sólo se concentrara en el combate a la criminalidad. Sin embargo, al final del sexenio de Enrique Peña Nieto explotó la corrupción y la impunidad, que propiciaron aún mayor inseguridad. Para disminuirla, el gobierno asegura, se requiere consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional como el epicentro del proceso de toma de decisiones en la materia, y se debe subrayar que la generación de inteligencia debe ser de vanguardia, ponderada y bien jerarquizada, como una de las principales responsabilidades de los encargados de la seguridad civil y militar en México. Ese gobierno colocó algunos elementos de la seguridad humana en sus contenidos.

Por otra parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 buscó concebir una política de Estado para la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI. Para ello, impulsó “una aproximación estratégica, multidimensional y dinámica con el propósito de anticiparse a los hechos y fijar las bases de una acción coordinada frente a aquellos riesgos y amenazas que pueden comprometer el desarrollo de la nación”. De igual forma, “el Programa busca [...] salvaguardar los ‘derechos humanos’ y las ‘libertades democráticas’ de sus ciudadanos”.⁴⁴ En este sentido, hay una mención a la seguridad nacional en la seguridad humana: “Conforme a la visión del Ejecutivo Federal, la política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención integral a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que impactan de manera directa sobre el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población, estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental”.⁴⁵ Este enfoque trasciende el concepto clásico de seguridad nacional, que privilegia amenazas convencionales de tipo político-militar, mediante una aproximación multidimensional que considera diversas dimensiones de la seguridad contemporánea: la económica, la alimentaria, la tecnológica, la ambiental, la societal y la humana.⁴⁶

El Programa para la Seguridad Nacional es un avance sustancial, por lo menos en su retórica, en la ubicación del individuo como centro de la seguridad. Sin embargo, es insuficiente porque no existe el camino que lo acompañe, ni la estrategia, metodología y acciones para llevarla a cabo. En suma, a la Ley de Seguridad Nacional y al Sistema de Seguridad Pública les falta una incorporación del combate

⁴⁴ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. *Una política multidimensional para México*. Presidencia de la República, p. 23.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 36.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 27.

a la pobreza y del desarrollo de los individuos de forma más exhaustiva y clara. Estos aspectos aparecen en los PND, pero no son permanentes, sino sexenales. Incluso es insuficiente que aparezcan en documentos oficiales, pues lo que se requiere es un compromiso político y acciones inequívocas al más alto nivel, en los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno, que conduzcan a ese fin. Requieren ser, además, integrales entre la política interior y exterior, y el sistema internacional liderado por las Naciones Unidas.

Conclusiones

1. Como se puede apreciar, es necesario incluir como eje de la seguridad global, la paz y el desarrollo de los Estados, a la seguridad humana en el corto, mediano y largo plazo. Éste no es un camino de miel sobre hojuelas, pues países como Estados Unidos, China, Corea del Norte, Rusia y otros no comparten una visión hacia la paz y el desarrollo, ni la consolidación de las capacidades creativas, económicas y materiales de los seres humanos.
2. Es necesario incluir en la Ley de Seguridad Nacional y de Seguridad Pública los conceptos de seguridad societal y seguridad humana, los cuales podrían dar mayor integralidad a la explicación conceptual, institucional y legal.
3. La vinculación entre la seguridad global y la seguridad nacional debe apuntar al desarrollo del ser humano como premisa fundamental de su existencia. La Unesco, en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, sostiene que “la cultura tiene que ser considerada como el conjunto de características espirituales, materiales, intelectuales y emocionales propias de una sociedad o grupo social”, que abarca “además del arte y

la literatura, los estilos de vida, las formas de conveniencia, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.⁴⁷

4. Es necesario que haya correspondencia entre los elementos internos y externos al Estado, así como entre los aspectos clásicos del poder y la ampliación del concepto de seguridad nacional, que puedan abonar, en el largo plazo, a su ampliación y a robustecer una política de Estado, además de precisar su identidad y la forma en cómo conducir sus intereses nacionales.
5. Es necesaria una gran discusión sobre la forma en la que se operacionaliza la seguridad humana en el contexto mexicano. Por ejemplo, en el Consejo de Seguridad Nacional no se encuentra la Secretaría de Desarrollo Social y ésta podría contribuir, junto con el Congreso de la Unión, en la conformación de una agenda de riesgos de las regiones marginadas del país que están siendo amenazadas por la delincuencia, o bien que, como producto de la inseguridad, la pobreza y la falta de oportunidades, sus habitantes se lanzan a la delincuencia como única forma de sobrevivencia.

Se requiere de una participación más activa de la Secretaría de Relaciones Exteriores para buscar hacer compatible la legislación universal de la seguridad humana en el marco de las Naciones Unidas, y que pueda ser compatible también con la legislación mexicana y las distintas doctrinas de seguridad. Esto, a sabiendas de que en México todavía carecemos de una doctrina integral de seguridad nacional donde la seguridad humana pueda ser un factor ineludible de su acción. De igual manera, es necesario incluir en el Consejo de Seguridad Nacional a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* [en línea], p. 4. Johannesburgo, 2002, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf> [consultado el 30 de mayo del 2014].

de Economía, para que acompañen un programa económico y financiero que invierta en infraestructura, salud, alimentación, fuentes de empleo, desarrollo económico y social, y programas educativos y culturales, a lo largo y ancho de todo el país. De esta forma se podrían anticipar a las zonas de riesgo de la población, las cuales conforman un caldo de cultivo para la criminalidad y la desaparición de la comunidad, los valores y el sentido de pertenencia al proyecto nacional.

Para concluir, si las propuestas y las normatividades no se acompañan de programas estratégicos de largo alcance y transexenales, los buenos deseos y las iniciativas de los poderes de la Unión corren el riesgo de convertirse en letra muerta. Por tanto, el “máximo potencial de México” podría ser sólo una frase más de retórica sexenal y sin contenido real para todos y cada uno de los mexicanos en el siglo XXI.

Bibliografía

- Buzan, Barry y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública [en línea]. México, 2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> [consultada el 16 de mayo del 2014].
- Fakiolas, Efstathios T., “Human and National Security: a Relation of Contradiction or Commonality?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 11(4), 2011, pp. 369-384.
- Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [en línea]. México, 2013, <http://pnd.gob.mx/> [consultado el 20 de mayo del 2014].

- Greaves, Wilfrid, "For Whom, From What? Canada's Arctic Policy and the Narrowing of Human Security," *International Journal*, 67(1), 2012, pp. 219-240.
- Hopf, Ted, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, 23(1), 1998, pp. 171-200.
- Hynek, Niky y David Bosold, "A History and Genealogy of the Freedom from-fear Doctrine", *International Journal*, 64(3) 2009, pp. 735-750.
- Inglehart, Ronald F. y Pippa Norris, "The Four Horsemen of the Apocalypse: Understanding Human Security", *Scandinavian Political Studies*, 35(1), 2012.
- Keohane, Robert O., *Instituciones internacionales y teorías de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993.
- Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNOCHA), *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas* [en línea]. Nueva York, 2012, http://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf [consultado el 13 de mayo del 2014].
- UNOCHA, *Annex to the letter dated 13 February 2008 from the Permanent Representatives of Japan and Mexico to the United Nations addressed to the President of the General Assembly. Human security-related initiatives and activities by members of the Friends of Human Security* [en línea]. Nueva York, 2013. <http://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/GA%20Resolutions%20and%20Debate%20Summaries/A-62-695%20-%20Compilation%20of%20activities%20on%20HS%20by%20UN%20agencies.pdf> [consultado el 13 de mayo del 2014].
- , *Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General* [en línea].

- Nueva York, 2013. [http://www.unocha.org/sites/dms/HSU/S-G%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685%20\(Spanish\).pdf](http://www.unocha.org/sites/dms/HSU/S-G%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685%20(Spanish).pdf) [consultado el 13 de mayo del 2014].
- ONU, Carta de las Naciones Unidas, capítulo IX: cooperación internacional, económica y social [en línea], <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter9.shtml> [consultado el 30 de mayo del 2014].
- , *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea], <http://www.un.org/es/documents/udhr/> [consultado el 16 de mayo del 2014].
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* [en línea]. Johannesburgo, 2002, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf> [consultado el 30 de mayo del 2014].
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982. México.
- , Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México.
- , Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México.
- , Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México.
- , Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México.
- Preston, P. W., *Una introducción a la Teoría del Desarrollo*. México, Siglo XXI, 1999.
- Segob, Ley de Seguridad Nacional 2014-2016 [en línea]. México, 2014, http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 16 de mayo del 2014].
- Sta. María, Amparita, “Non-Traditional Security, Securitization, and Human Rights in East Asia: Considerations for a Human Security Agenda”, *Ateneo Law Journal*, 57, 2012, pp. 325-342.
- Webel, Charles y Johan Galtung (eds.), *Handbook of Peace and Conflict Studies*. Londres, Nueva York, Routledge, 2007.

VI. Patrimonio mundial, encrucijada y oportunidad para el fortalecimiento de la seguridad nacional en México

ABELARDO RODRÍGUEZ SUMANO Y BELÉN PLASCENCIA FREGOSO

Una novedad perdida por el gobierno de Enrique Peña Nieto se perfila como una oportunidad para fortalecer la seguridad nacional de ser atendida por el presidente Andrés Manuel López Obrador, al ocupar México el séptimo¹ lugar en la Lista de Patrimonio Mundial de la Unesco y el primero en las Américas. Una posición que podría redoblar, en principio, el rol de México a favor de la paz, el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico, la sensibilidad cultural y la búsqueda de puentes de entendimiento con el mundo, pero sobre todo, consigo mismo en un sector en el que nos encontramos el grueso de los mexicanos: la cultura.

Indudablemente, esa labor requiere un esfuerzo mayúsculo, porque el patrimonio conforma parte de los intereses permanentes del Estado mexicano, y en ese panorama se encuentra nuestro patrimonio mundial, como una síntesis de lo mejor que se ha concebido en el país a lo largo de los siglos. Dicha tarea requiere la suma de esfuerzos de los tres niveles de gobierno, los tres poderes de la Unión, así como una visión de conjunto y el impulso de ideas y políticas de

¹ Unesco, Convenciones de la Unesco ratificadas por México [en línea], http://www.unesco.org/eri/la/conventions_by_country.asp?contr=MX&language=E&typeconv=1 [consultado el 4 de febrero del 2018].

Estado que encaucen la salvaguarda de las herencias culturales y naturales, ya que el patrimonio mundial le pertenece también a la humanidad. En este sentido, como una de las oportunidades que presenta la seguridad nacional, también es importante señalar las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la integridad de nuestro patrimonio. El capítulo es apenas una aproximación muy panorámica que arriesga algunas ideas provenientes de un proyecto de investigación de mayor alcance y rigurosidad.

Seguridad y cultura

En la segunda mitad del siglo pasado, el concepto de seguridad nacional no gozaba de prestigio en la sociedad, pues se asociaba con las dictaduras militares del Cono Sur y la política intervencionista del gobierno estadounidense. No fue sino hasta finales de la década de los ochenta que se avanzó en una agenda amplia de seguridad —al replantear el significado de un concepto centrado en lo militar— que incluyera la protección del medioambiente, la democracia y el respeto a los derechos humanos. En este impulso nos apoyamos como autores para explicar los objetivos del capítulo, los cuales se han explicado en la introducción de este libro.

Identidades

Las identidades que genera una nación constituyen el interludio de un largo proceso histórico que moldea percepciones, ideales, ciencia, arquitectura, mitos, leyendas, principios y aspiraciones que entretejen la cultura. En el caso de México, éstas son plurales y multiétnicas, y se entrelazan a la vastedad de su historia e idiosincrasia. La identidad es crucial en la educación, la política exterior y la seguridad,

porque determina quiénes somos, de dónde venimos y cómo fuimos concebidos. De esta forma, podemos juzgar y ver el futuro que deseamos y al que podemos aspirar. Además, sobre la base de lo que somos como individuos y como estados, es posible señalar los intereses y las instituciones que se deben salvaguardar y preservar a través de la política interior y la política exterior, intereses vitales como los recursos naturales, el territorio, la población, el espacio marítimo y el aéreo.

En ese sentido, el principal objeto de la seguridad societal es la conservación de las culturas, su desarrollo y el patrimonio histórico y cultural. Los códigos de valores, costumbres e identidades colectivas que forman a la nación construyen una forma de gobierno, delimitan la estructura territorial y edifican al Estado.² Asimismo, es importante referir que el estudio de la seguridad societal y nacional se vio alterado por el fin de la Guerra Fría y de la época posterior al 11 de septiembre, en torno a la percepción de las amenazas del crimen organizado transnacional, el cambio climático y el terrorismo.³

No es fortuito que durante conflictos civiles o guerras internacionales, los bienes culturales hayan sido objeto de ataques que los dañaron o destruyeron en su totalidad, como fueron las explosiones que hicieron los talibanes a las estatuas gigantes de Buda en el Valle de Bamiyán en Afganistán (2001), o bien, la destrucción de santuarios sufíes en Timbuctú, Mali (2012), o también los más recientes daños al patrimonio de Siria.

² Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2007.

³ Ole Waever, "The Changing Agenda of Societal Security", en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlín, Springer, 2008, p. 581.

Por las amenazas locales, regionales y globales, las culturas y las identidades pueden desaparecer sino son blindadas. Reforzar la seguridad es el acto de identificar los intereses permanentes de los Estados y las naciones, los cuales tienen que elevarse por encima de la rutina político-electoral, la politización o las ideologías. En la securitización descansa lo fundamental: territorio, población, recursos naturales, instituciones, instalaciones estratégicas y patrimonio cultural. La securitización es el vehículo para el fortalecimiento de la identidad, la protección y el despliegue de los intereses de la nación y el Estado, coadyuvados por la política cultural, el lenguaje y la educación. El patrimonio cultural tiene un valor estratégico vital para los Estados y para los pueblos, porque en él descansa su poder simbólico, que dota de identidad y une a pueblos y gobernantes. Algunas veces en ese patrimonio yace el “alma” de una nación y su lugar único en el mundo.

Japón, Reino Unido, España y Canadá han incluido el sector cultural en sus doctrinas de seguridad y política exterior, como punto central de la cohesión social, el reconocimiento y la distinción global.

El Programa para la Seguridad Nacional y la Unesco

En octubre del 2013 el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República se encargó de realizar las consultas con los especialistas en seguridad provenientes de diversas universidades, como el Colegio de la Defensa, el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, la Escuela de Inteligencia, entre otros.⁴ Así pues, el 30 de abril del

⁴ En ese marco, Abelardo Rodríguez Sumano propuso incluir el tema de la cultura para robustecer sus contenidos y señalar las fortalezas del país ante la violencia extrema y

2014 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, el cual es compatible con el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos. En el siguiente párrafo se observa la inclusión de la cultura en la visión de seguridad:

Una aproximación integral a la agenda de Seguridad Nacional del Estado mexicano debe considerar los retos que México enfrentará en función de: (a) la posición que el país ocupa en el sistema internacional y su peso geopolítico, (b) la índole de los retos que enfrenta a nivel interno, y (c) la naturaleza de sus aspiraciones en el ámbito internacional. Finalmente, una política de seguridad nacional congruente con las exigencias del siglo XXI también debe considerar el uso racional y responsable de los recursos que constituyen el poder nacional en todas sus dimensiones: militar, diplomático, ambiental, económico y cultural.⁵

El Programa para la Seguridad Nacional (PSN) fue parcialmente el documento rector de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano. El enfoque multidimensional de su estructura identificó riesgos globales que se desprenden de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Por otra parte, el PSN estableció el rol y el peso de México en el mundo, en particular hacia América del Norte, Europa y Asia Pacífico. En ese marco, la presidencia de la República situó el patrimonio mundial en el rubro de los factores estratégicos del país, como el número de habitantes, el

el deterioro de la imagen de México en el exterior; uno de esos puntos fue la inclusión de los sitios patrimonio mundial de nuestro país.

⁵ Segob, Programa para la Seguridad Nacional, 2014-2018 [en línea]. México, 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 4 de febrero del 2018].

PIB, la extensión territorial, la apertura económica, la inversión extranjera directa y la biodiversidad, y lo hace de la siguiente forma:

México ocupa el sexto lugar en la lista del Patrimonio Mundial de la Unesco y es el primero del continente americano. Con 32 sitios inscritos, posee 3.4% del total mundial. En el país hay poco más de 1 200 museos y 187 zonas arqueológicas abiertas al público. Por otro lado, México es reconocido internacionalmente por el trabajo de sus creadores, artistas e intelectuales. A lo anterior se suma un patrimonio inmaterial que abarca una enorme variedad de manifestaciones artísticas, sociales y culturales.⁶

El reconocimiento de la riqueza cultural de México en el Plan Nacional de Seguridad fue una novedad. Si bien no se tradujo en política pública o en líneas de acción concretas, es muy importante referir su relevancia porque coloca el tema en el epicentro de los intereses permanentes y más preciados por los mexicanos: el Patrimonio Mundial, aunque desde luego, no es el único.

La protección del patrimonio cultural y natural⁷

En México, la protección del patrimonio cultural y natural de la nación tiene un mandato constitucional que se apoya en las leyes federales, estatales y locales.⁸ A su vez, el diseño institucional de la

⁶ *Ibid.*, sección II, n. 4. En la actualidad ocupa el séptimo lugar.

⁷ Esta inclusión debería ser un punto de referencia para las futuras administraciones de México.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. México, 2014, art. 73º, fracción XX, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [consultado el 4 de febrero del 2018]. Para una explicación más amplia véase Francisco Vidargas y Ana Tovar, "Protección del Patrimonio Mundial en México", *Hereditas*, 17-18, 2012, pp. 62-73.

administración actual lo refrendó en documentos torales como el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Plan Especial de Cultura y Arte (2014-2018), revalidado por la recién creada Secretaría de Cultura. Además de las leyes nacionales, México ha firmado convenciones internacionales que han sido ratificadas por el Senado de la República:

- La Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado y sus dos Protocolos.
- La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.
- La Convención sobre las Medidas que tienen que Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedades Ilícitas de Bienes Culturales.
- La Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático.
- La Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.
- La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.⁹

Estas convenciones propician la esperanza sobre la posibilidad de explorar un mundo más plural y diverso que se entretaja con la paz, la creatividad y el respeto a los derechos humanos. Por otra parte, la Unesco ha concebido, a lo largo de los años, instrumentos para salvaguardar la excepcionalidad y la universalidad de obras culturales, lenguas, estructuras, ciudades y reservas naturales que le pertenecen

⁹ Véase la “Introducción general” de Francisco Javier López Morales y Francisco Vidargas, *Convenciones Unesco. Una visión articulada desde Iberoamérica*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2013, pp. 15-35. También véase Unesco, Convenciones de la Unesco ratificadas por México [en línea], http://www.unesco.org/eri/la/conventions_by_country.asp?contr=MX&language=E&typeconv=1 [consultado el 4 de febrero del 2018].

a la humanidad. Esta visión ideal, en los planos global y local, es compatible con la visión más sofisticada en los estudios de seguridad en el mundo.

La preocupación por incluir el patrimonio mundial desde una aproximación integral de la seguridad en el PSN se empató con el llamado de la Unesco, del 2015, a los estados miembros de la Convención de Patrimonio Mundial, para que integrasen una visión de desarrollo sustentable al manejo de las propiedades de patrimonio mundial, y fortalecer así cuatro dimensiones: la sustentabilidad ambiental, el desarrollo social, el desarrollo económico inclusivo y el fortalecimiento de la paz y la seguridad.¹⁰

En este sentido, el Estado mexicano, como miembro de la Convención de la Haya para la Protección del Patrimonio Cultural en caso de Conflicto Armado, y en concordancia con la Declaración de la Unesco sobre la Destrucción Intencional de Patrimonio Cultural y la Ley Internacional Consuetudinaria, que protege la propiedad intelectual cultural en caso de conflicto armado, está llamado a “asegurar que la implementación de la Convención de Patrimonio Mundial se use para promover el logro y mantenimiento de paz y seguridad entre y dentro de los Estados Miembros”.¹¹ Esto nos habla de que México tiene el compromiso internacional no sólo de proteger el patrimonio mundial en el seno de su territorio —y su patrimonio cultural y natural en general por su propio bienestar e integridad—, sino de usar ese patrimonio como un medio para conseguir y mantener la paz y la seguridad, desde una perspectiva de desarrollo incluyente y a largo plazo. Pese a este pronunciamiento, el postulado de la salvaguarda en el gobierno de Enrique Peña Nieto no prosperó y entró en crisis con los sismos de septiembre del 2017, tras las terribles

¹⁰ Unesco, *Policy for the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention* [en línea]. París, 2015, pp. 1-10, whc.unesco.org/document/139146 [consultado el 4 de febrero del 2018].

¹¹ *Ibid.*, p. 10.

repercusiones suscitadas al patrimonio con el terremoto que afectó a Oaxaca, Puebla, Morelos y Ciudad de México. En la práctica, la presidencia de la República no activó un protocolo de integración y coordinación con la dirección de Patrimonio Mundial y las áreas protegidas en función del señalamiento publicado en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, lo que implica vulnerabilidad y riesgos para el patrimonio mundial.

¿Qué asegurar y cuáles son los retos?

México cuenta con 35 bienes patrimonio mundial: 27 de los sitios son culturales, cinco naturales y uno mixto. A su vez, éstos se dividen en: un bien de arte rupestre, 10 ciudades históricas (una de ellas también es zona arqueológica), ocho zonas arqueológicas (una de ellas es además bien natural), dos conjuntos de monumentos, un itinerario cultural, dos paisajes culturales, tres patrimonios modernos, un canal patrimonial y cinco bienes naturales.

Los sitios anteriores están distribuidos en 25 de los 32 estados de la República: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹² Esto representa una dimensión geoestratégica, ya que además tocan las dos fronteras terrestres con Estados Unidos y Centroamérica, y algunos de ellos se encuentran en el Caribe mexicano, el Golfo de México y el Golfo de California. Estas joyas del patrimonio de la humanidad requieren ser aseguradas en una perspectiva de conjunto y de coordinación, en primer término,

¹² Cabe señalar que algunos estados, como Aguascalientes y San Luis Potosí, albergan bienes que corresponden a sitios con locaciones múltiples, como el Camino Real de Tierra Adentro.

para aquilatar la memoria histórica, cultural y natural; y, en segundo término, para otorgarles instrumentos legales de su importancia estratégica en el plano constitucional, y ser consistentes con su integración a los intereses permanentes del Estado mexicano.

Riesgos, amenazas y vulnerabilidades

En una aproximación a la seguridad, es recomendable identificar riesgos, amenazas y vulnerabilidades.¹³ En cuestiones de política, los Estados deberían disminuir las amenazas exteriores reduciendo sus debilidades y diseñando estrategias para atender sus causas y buscar resolverlas de raíz. Las vulnerabilidades son la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medioambiente. Cuando las vulnerabilidades no son enfocadas de manera adecuada por el Estado, se podrían convertir en susceptibilidades crónicas que, a largo plazo, propician el colapso de un sistema. Toda estrategia de seguridad debe ir acompañada de otra estrategia para reducir el riesgo, enfrentar la amenaza, atender sus causas y reducir la vulnerabilidad.

Ahora bien, la principal amenaza a la seguridad pública es la delincuencia organizada, la cual escaló a un asunto de seguridad nacional en México. Los ataques terroristas en Estados Unidos colocaron la amenaza del terrorismo cercana a nuestro país, por compartir frontera con la Unión Americana. Sin embargo, los atentados contra la población civil el 15 de septiembre del 2008 en Morelia, Michoacán, durante la ceremonia del Grito de la Independencia, ciudad emblemática de la Independencia Nacional y Patrimonio Mundial desde 1991, colocaron el tema del terrorismo y el crimen organizado en las agendas de la seguridad nacional en México.

¹³ Véase la explicación desarrollada en el capítulo 1 sobre riesgo, amenaza y vulnerabilidad.

El gobierno de Enrique Peña Nieto modificó sus prioridades de gobierno. Sin embargo, las amenazas nacionales y transnacionales no desaparecieron. Es pertinente apuntar que éstas son elásticas, y su potencia y capacidad de fuerza varían en función de sus orígenes, el momento histórico y la coyuntura nacional e internacional, es decir, que no son estáticas. Por esas circunstancias, es necesario colocar un compendio de riesgos más amplio que tenga implicaciones para nuestro patrimonio: crimen organizado, terrorismo, desastres naturales, cambio climático, ciberataques, etcétera.

En el largo plazo, una vulnerabilidad notable, aunque no única, subsiste en los responsables de las ciudades patrimonio mundial, debido al poco tiempo que permanecen en el puesto para dar continuidad a las iniciativas de preservación de los sitios, a pesar del gran entusiasmo de algunos de ellos. Si hay un presidente municipal que tenga otra agenda de intereses, el patrimonio se debilita, decrece. Si para un presidente municipal el patrimonio se convierte en prioridad, se traduce generalmente en una competencia por atraer mayores recursos federales y en un programa de mejoramiento, pero tiende a ser algo coyuntural. Ejemplos de lo anterior son Morelia, San Miguel de Allende, Guanajuato, Ciudad de México, etcétera.

En términos de seguridad, la declaratoria de un sitio como patrimonio mundial genera mayor visibilidad, entusiasmo, incluso alegría por parte de algunos sectores de la población para generar mejores condiciones del uso de suelo en los perímetros de las ciudades patrimonio. Sin embargo, también es cierto que reciben fuertes presiones de mafias o de la delincuencia múltiple, ya que se convierten en imanes del turismo en torno al cual circula también el mundo ilícito que impulsa la delincuencia organizada y muchas veces el narcotráfico.¹⁴

¹⁴ Ideas del especialista Carlos Hiriart en entrevista, Morelia, Michoacán, 22 de febrero del 2016. Fundamentalmente, dichas ideas se refieren a que las ciudades patrimonio se convierten en centros de atracción para el mercado ilícito; el resto de la explicación es nuestra.

Algunos sitios patrimonio mundial que se encuentran en las rutas del narcotráfico se convierten en blancos de la delincuencia porque los cárteles buscan el control territorial para el trasiego de drogas y armas.

Sobre la coordinación y la propuesta

Por lo anterior, es necesario unificar y fortalecer la coordinación a nivel nacional entre la Secretaría de Cultura, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Bellas Artes, las ciudades patrimonio mundial, las zonas arqueológicas, las áreas naturales protegidas y el patrimonio moderno, con la Comisión Mexicana de Cooperación de la Unesco, de la Secretaría de Educación Pública y con la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de concentrar esfuerzos y establecer el correcto enlace con el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional que, por ley, es el encargado de coordinar las tareas en materia de seguridad nacional en el país. Asimismo, para robustecer la colaboración con la Agenda Nacional de Riesgos a la Seguridad Nacional y detectar los peligros que pudieran incidir de manera directa en los sitios patrimonio mundial. De igual forma, es necesario unificar los esfuerzos de los tres poderes de la Unión y de los tres niveles de gobierno. Esta labor, por cierto, es consistente con las convenciones internacionales que han sido ratificadas por el Senado de la República en los últimos años.

En la actualidad, esas convenciones coinciden con los cimientos fundacionales del Estado mexicano en lo que concierne a la preservación y salvaguarda del patrimonio nacional y mundial en la representación del INAH, con las aspiraciones de protección de las zonas protegidas de la Semarnat, con la tutela de protección de todo el espacio marítimo de la Secretaría de Marina, con la responsabilidad de protección y vigilancia del territorio nacional y el espacio aéreo de

la Secretaría de la Defensa Nacional, con la conducción de los intereses de México en el exterior, desde la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la siempre perfectible labor de la Inteligencia Nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además del de Protección Civil.

El enlace del sector cultural a la Agenda Nacional de Riesgos en el área de inteligencia podría conformar un camino de coordinación para anticiparse a riesgos y amenazas al patrimonio, y unir esfuerzos donde es necesario fortalecer la coordinación y la seguridad. Por ejemplo, en los sitios patrimoniales que carecen de una visión en materia de seguridad nacional y se encuentran acotados en su espacio, es urgente el enlace con la seguridad debido a que los riesgos y las amenazas pueden ser de carácter nacional o transnacional y no respetar límites jurídicos o fronterizos.

El enfoque de seguridad podría concentrar el esfuerzo en las vulnerabilidades (debilidades institucionales) y en atender no sólo la conservación, sino además la participación del desarrollo social, para buscar consolidar a las comunidades que viven en los sitios patrimonio. Podría también incentivar una cultura mutua de reconocimiento y fortalecimiento al desarrollo de la población que vive en o alrededor de ellos, e incidir en una mejor imagen del país que incluso favorezca el turismo nacional e internacional y, en el largo plazo, al desarrollo nacional.

Indudablemente, ésta deberá ser una labor de Estado en la que los involucrados y los responsables podrían elaborar programas específicos en función de sus potencialidades y necesidades, que fueran parte de una visión en lo nacional e internacional, a favor del patrimonio mundial, con la participación plena de la sociedad. Tenemos que contribuir con la conservación del patrimonio, el cual constituye un ejemplo de inspiración para todo el país en todas las áreas de la vida productiva de México.

Con base en lo anterior, hemos establecido la línea de seguridad y patrimonio, a sabiendas del camino que tiene que emprenderse

hacia adelante. Muchas veces los sectores culturales y de seguridad podrían parecer como el agua y el aceite, pero en realidad forman parte de una visión más amplia, la cual requiere una mirada sofisticada, sensible, integradora e impulsora de esfuerzos hacia la colaboración de objetivos superiores, que poseen un alcance universal, excepcional y milenario.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo XXI, 1990.
- Buzan, Barry, People, *States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. México, 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- López Morales, Francisco Javier y Francisco Vidargas, *Convenciones Unesco. Una visión articulada desde Iberoamérica*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2013.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, “Análisis y propuesta conceptual para la definición de seguridad y amenazas en México”, en Arturo Villareal y Alicia Gómez, *Seguridad, transparencia y reforma penal en México*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2011, pp. 168-226.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018 [en línea]. México, 2013, <http://pnd.gob.mx/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Programa para la Seguridad Nacional, 2014-2018 [en línea]. México, 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 [consultado el 4 de febrero del 2018].

- Unesco, Convenciones de la Unesco ratificadas por México [en línea], http://www.unesco.org/eri/la/conventions_by_country.asp?contr=MX&language=E&typeconv=1 [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , Policy for the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention [en línea]. París, 2015, whc.unesco.org/document/139146 [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Vidargas, Francisco y Ana Tovar, “Protección del Patrimonio Mundial en México”, *Hereditas*, 17-18, 2012, pp. 62-73.
- Waever, Ole, “The Changing Agenda of Societal Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21s Century*. Berlín, Springer, 2008.

VII. El Plan Colombia: entre la violencia y la intervención estadounidense, ¿mayor seguridad?¹

ULISES VARGAS GUTIÉRREZ² Y ABELARDO RODRÍGUEZ SUMANO

La historia intelectual de los estudios en seguridad internacional logró establecerse como una subdisciplina clara de las Relaciones Internacionales en la segunda mitad del siglo xx. No obstante, la visión amplia de los estudios de seguridad irrumpió hasta los noventa con los trabajos de Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller, de 1995, de Joseph S. Nye y Robert O. Keohane, de 1977, y de Barry Buzan, de 1991. A finales de la misma década, Alexander Wendt, con su trabajo de 1999, sacudió los paradigmas de las relaciones internacionales, por lo que los estudios de seguridad no fueron ajenos a su contribución teórica, en lo referente al análisis de las percepciones y del individuo como parte central de la política mundial.

El nivel de análisis de la seguridad internacional en el que queremos concentrarnos en el presente capítulo sobre el Plan Colombia es el estatal, como factor central en el sistema internacional. El territorio, el gobierno y la sociedad constituyen al Estado. Es necesario distinguir las dinámicas internas y externas en la conducción de su existencia estructural y geopolítica, puesto que ambos elementos son inseparables. Al interior de los Estados, estas dinámicas son resultado de formaciones históricas, de idiosincrasias y de creencias. Al exterior, establecen sus límites con un entorno anárquico que se determina

¹ Este estudio se concentra principalmente en determinar las causas de la violencia que generaron el Plan Colombia.

² Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara.

en la interacción con otros Estados. El análisis de ambas partes es insoslayable para determinar sus alcances en el plano nacional y su ubicación en el sistema internacional. Por ejemplo, Colombia comparte frontera con Panamá y Brasil, y es el principal receptor de ayuda proveniente de Estados Unidos en el combate al narcotráfico del hemisferio occidental, con una cifra que alcanzó, del 2000 al 2012, 8 000 millones de dólares.³

En estas circunstancias se circunscriben el examen del Plan Colombia y las vicisitudes en su estructura. La revisión de la historia reciente de aquel país es de gran utilidad con respecto al tema de la violencia y el narcotráfico para entender los alcances y las limitaciones de nuestro objeto de estudio. Por ejemplo, para conocer la perspectiva que se adoptó, las estrategias que se desarrollaron, los objetivos que se plantearon y las acciones que se tomaron en la lucha contra la amenaza que representó, de manera más notable a finales de los noventa, el narcotráfico para las instituciones, el territorio y la legitimidad del Estado colombiano.

El escrutinio del nivel de la amenaza es crucial en este trabajo para esbozar el volumen y el tamaño del peligro a la seguridad esgrimido por Colombia en su relación con Washington, aunque de manera central, la pregunta clave de este capítulo es: ¿se redujeron o precipitaron aún más los peligros para el Estado, encarnados por el narcotráfico con el Plan Colombia?

Para arribar a dicho puerto, el presente texto se encuentra dividido en cinco apartados. El primero de ellos se encarga de explicar el contexto histórico en el que se inscribió el Plan Colombia, el cual da cuenta de algunas de las etapas y momentos más relevantes de la historia reciente, en el marco de la guerra contra las drogas. El segundo se concentra en el surgimiento del Plan Colombia, particu-

³ Jonathan Rosen, "Introduction", en Jonathan Rosen, *The losing war, Plan Colombia and beyond* [en línea]. Albany (NY), Suny Press, 2014, <http://www.sunypress.edu/pdf/63035.pdf> [consultado en agosto del 2014].

larmente, en las negociaciones entre el gobierno colombiano y el estadounidense para definir la perspectiva y el contenido del plan. El tercer apartado busca exponer los puntos principales del Plan, a partir de una revisión de su contenido y de los espacios de política pública que tienen la intención de enfatizar la disminución de la amenaza a la seguridad de Colombia. Dentro del cuarto apartado se mencionan algunos de los puntos más importantes para construir la evaluación de los resultados del Plan. En el último apartado se desarrollan las conclusiones generales del trabajo.

El capítulo se encuadra, en términos teóricos, en los estudios de seguridad como subdisciplina de las relaciones internacionales en el nivel del Estado, y sigue la perspectiva teórica de Buzan, del 2009.⁴ En la dimensión metodológica, el trabajo expone el comportamiento del discurso sobre el que se construyó el Plan Colombia, así como las estrategias y los objetivos que persigue.⁵ Al final, los autores nos detenemos a detectar, *grosso modo*, las consecuencias para Colombia en su relación con Estados Unidos.

Antecedentes del riesgo y la amenaza a Colombia

El periodo conocido como “la Violencia”, comprendido entre 1947 y 1955, marcó el inicio del conflicto armado interno en Colombia. En esa época, se drenó al Estado y se erosionaron las capacidades de funcionamiento y control territorial de la autoridad.⁶ En sus inicios

⁴ Barry Buzan y Lene Hansen, *The evolution of international Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁵ Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*, pp. 33-51.

⁶ Un buen trabajo que da cuenta puntualmente de ese periodo se encuentra en: Sonia Viñas Piñeros, *La experiencia de la violencia en Colombia: apuntes para pensar la formación ciudadana*. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, 2006,

(1947-1953) alrededor de 300 000 colombianos murieron en conflictos relacionados con la tenencia de la tierra y en enfrentamientos armados entre los dos partidos políticos principales de Colombia: los liberales y los conservadores.⁷ Además, intercedieron en el conflicto diversos factores que se asocian con el escalamiento de la violencia en Colombia en esos años.⁸ Por ejemplo, lealtades partidarias y enconadas, visiones religiosas irreconciliables, búsqueda de ventajas económicas de manera arbitraria, disputas históricas entre federalistas y centralistas, y un gran cúmulo de venganzas personales entrelazadas a la ausencia de instituciones encargadas de velar por la justicia y dirimir el conflicto.⁹

En este contexto interactúan dos variables que sirven para explicar el descenso de la violencia en Colombia a mediados de 1950, y que permiten entender el porqué de la fragilidad estatal en términos de seguridad. Una variable es el golpe militar de 1953, que tuvo efectos “positivos” para reducir los niveles de violencia; la segunda, aún más significativa, es la coalición político-electoral entre conservadores y liberales. Mediante la fuerza militar se logró pactar un consenso político que desembocó en la conformación del Frente Nacional entre los dos principales partidos de Colombia, que abarca los años de 1958 a 1974. Durante este periodo, conservadores y liberales acordaron un proceso continuo de alternancia en la presidencia de Colombia. De igual forma, como la constante histórica era la violencia que seguía a las desavenencias programáticas entre las

<http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n63/n63a13> [consultado en septiembre del 2014].

⁷ Clemencia Ramírez, Kimberly Stanton John Walsh, “Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra”, en C. Youngers y E. Rosin, *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires, Biblios, 2005, pp. 131-183.

⁸ Isaac de León Beltrán y Eduardo Salcedo-Albarán, *El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*. Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007.

⁹ Peter DeShazo, Tanya Primaniy Phillip McLean, *Back from the brink. Evaluating Progress in Colombia 1999-2007*. Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies, 2007. La complejidad de la violencia sistemática se puede ver en la ausencia de acuerdos y la espiral de más violencia. Mauricio Romero, *Para Política. La Ruta de la Expansión Paramilitar y los Acuerdos Políticos*. Colombia, Corporación Nuevo Arco Iris, 2007.

dos principales fuerzas políticas, el pacto entre conservadores y liberales tuvo efectos importantes para lograr un periodo de mayor estabilidad y paz interna en Colombia.¹⁰

El acuerdo del Frente Nacional finalizó en 1974, lo que dio por cumplido el pacto entre las principales fuerzas políticas de Colombia, quienes habían acordado 16 años de alternancia política (cuatro periodos presidenciales) como solución pacífica a la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinillas, entre 1953 y 1957.¹¹ De las dinámicas y pactos establecidos en el periodo del Frente Nacional, se desprenden consecuencias que tuvieron repercusiones fundamentales para Colombia. Por ejemplo, el pacto entre conservadores y liberales excluyó a diversos grupos políticos, lo que desembocó en movimientos guerrilleros de izquierda, principalmente en la década de los sesenta.¹² Entre ellos destacan el ahora extinto M19, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que todavía operan en territorio colombiano.

A mediados de la década de los setenta el ejército colombiano asestó golpes importantes que debilitaron significativamente al ELN. De igual forma, el ejército logró que las FARC se alejaran de las áreas urbanas y se fueran a áreas rurales aisladas, desde donde sostuvieron una defensa continua. En este contexto, surgió otro grupo que contribuyó de forma preponderante con la escalada de la violencia años después: las autodefensas, las cuales se crearon con el propósito fundamental de defender a los terratenientes, así como a los miembros de comunidades rurales, de las acciones de los grupos guerrilleros que operaban principalmente en zonas rurales tan aisladas, que no contaban

¹⁰ P. DeShazo, T. Primaniy P. McLean, *op. cit.*, p. 3.

¹¹ Esteban Mesa García, “El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* [en línea], 39(110), 2009, pp. 157-184, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151412842007> [consultado en junio del 2014].

¹² Zioly Paredesy Nordelia Díaz, “Los orígenes del Frente Nacional en Colombia”, *Presente y Pasado. Revista de Historia* [en línea], 12(33), 2007, pp. 179-190, <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23051/1/articulo11.pdf> [consultado en agosto del 2014].

con la protección del Estado. En efecto, las autodefensas son consideradas como las precursoras de las fuerzas paramilitares que se conformarían décadas más tarde.¹³

En un sentido teórico, el surgimiento de la guerrilla y de las autodefensas tras la ruptura con la clase política evidenció gradualmente la ausencia de control y gobernabilidad del espacio territorial por parte de la autoridad, un asunto vital en el ejercicio de la soberanía y en la posibilidad de preservar la seguridad nacional. También, se fue exhibiendo el perfil de la inseguridad, que colocó al Estado colombiano en el epicentro de la violencia y la vulnerabilidad del hemisferio occidental, en la última década del siglo xx.

La construcción de la amenaza: el narcotráfico

Desde principios del siglo xix, los Andes, en general, y Colombia, en particular, se encontraron en la ecuación de la producción de coca con fines medicinales y para satisfacer los intereses de la industria farmacéutica europea y estadounidense.¹⁴ El auge del comercio de drogas ilícitas en territorio colombiano se dio entre 1960 y 1970. A finales de los setenta, los programas de erradicación de cultivos de marihuana implementados en México trasladaron el cultivo de ésta a la costa atlántica de Colombia. Por ejemplo, entre 1975 y 1978 se llevó a cabo en México uno de los primeros operativos militares a gran escala en el hemisferio occidental para la erradicación de cultivos ilícitos llamado “Operación Cóndor”, al cual se destinaron cerca de

¹³ P. DeShazo, T. Primani, y P. McLean, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴ Paul Gootenberg, *Andean Cocaine, The Making of a Global Drug*. Chapel Hill, The University of North Caroline Press, 2009.

10 000 militares, en las entidades de Sinaloa, Durango y Chihuahua.¹⁵ Un par de décadas más tarde, el desplazamiento de los cultivos de México a Colombia, aunado a la rápida diversificación y la evolución del tráfico de drogas, posicionó a Colombia como el máximo productor de cocaína.¹⁶ La calidad de la coca y la temperatura en la que debe cultivarse la amapola permitieron que la droga ilícita proveniente de Colombia hacia Estados Unidos concibiera un mercado multimillonario que ha desafiado a gobiernos y sociedades. Esto ha provocado que no se haya buscado erradicar de raíz la fuente de su peligro corruptor: el mercado de drogas, cuyo principal consumidor mundial es Estados Unidos.

En la década de los noventa, Colombia era el productor número uno de cocaína en el mundo y el principal abastecedor de los mercados estadounidense y europeo; también era un importante productor de amapola para opio, materia prima de la heroína.¹⁷ Para el 2003, Colombia abastecía alrededor del 90% de la cocaína consumida en Estados Unidos; claramente, el tráfico ilícito era una de las principales amenazas a la seguridad, no sólo de Colombia, sino de la región: “De acuerdo a estimaciones del gobierno de Estados Unidos, las drogas ilegales generaban ingresos de alrededor de 4 000 millones de dólares en Colombia para el año de 1998, que representaba el 5% del PIB para ese año, enriqueciendo a las bandas de narcotraficantes, paramilitares, y a las guerrillas que estaban fuertemente relacionadas en el negocio de los narcóticos”.¹⁸

¹⁵ Luis Astorga, “Drogas ilegales, traficantes y política”, en Graciela Touzé y P. Goltzman (comps.), *I y II Conferencias Latinoamericanas sobre políticas de drogas*. Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2011, pp. 223-227.

¹⁶ Clemencia Ramírez, Kimberly Stanton y John Walsh, “Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra”, en C. Youngers y E. Rosin, *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, *op cit.*, pp. 131-183.

¹⁷ *Ibid.*, p. 131.

¹⁸ P. DeShazo, T. Primani, y P. McLean, *op. cit.*, p. 5.

Ahora bien, el surgimiento de los grandes cárteles colombianos entre 1970 y 1980 obedece a la creciente demanda de cocaína de Estados Unidos. En ese contexto, el cártel de Medellín y el cártel de Cali lograron controlar la exportación de cocaína desde los Andes hacia Estados Unidos durante 20 años. Estas dos organizaciones comenzaron el tráfico de drogas por vía aérea, importando clandestinamente “la base” en Perú y Bolivia a Colombia. En este último país, “la base” se refinaba y era transportada por vía marítima o aérea hacia el sur de Florida, donde comenzaba el proceso de distribución de cocaína dentro de territorio estadounidense.¹⁹ En ese trayecto, México formaba parte de la ruta ineludible de trasiego hacia Estados Unidos a través del Golfo y el Caribe por la vía marítima, o bien, por tierra a través del litoral del Pacífico y la región de Occidente en dirección a Estados Unidos.

La respuesta a la amenaza ha sido la “guerra contra las drogas” impulsada por la Unión Americana desde finales de 1970. En ese entonces, el gobierno de James Carter (1977-1981) presionó a las autoridades colombianas para que implementaran un esfuerzo serio en la eliminación de cultivos de drogas ilícitas, además de la persecución eficaz y sistemática de los narcotraficantes dentro de un marco legal que posibilitara la extradición del hampa colombiana a Estados Unidos. Así, la primera erradicación aérea, que se convertiría en una de las acciones más importantes contra el narcotráfico implementadas en territorio colombiano, se realizó durante la administración del presidente Julio César Turbay (1978-1982). En este periodo se fumigaron miles de acres de marihuana con herbicida químico y, en 1979, el presidente Turbay concedió un tratado de extradición a Estados Unidos, el cual entró en vigor en 1982.²⁰

¹⁹ Bruce Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 24-32.

²⁰ C. Ramírez, K. Stanton y J. Walsh, *op. cit.*, p. 136.

A principios de la década de los ochenta, el poder creciente de las organizaciones criminales que estaban dedicadas al tráfico de drogas se desplegó en dos direcciones. Por un lado, los cárteles de Medellín y Cali consolidaban su control sobre una industria de drogas de más de 1 000 millones de dólares. Por otro, esas organizaciones buscaban también poder político por medio de acciones legales e ilegales, respaldadas con la amenaza de la violencia. En este punto es importante mencionar una de las evidencias claras del ascenso y la peligrosidad del narcotráfico: el control no sólo de las rutas del tráfico ilícito, sino de espacios de autoridad que corresponden exclusivamente al gobierno.

En respuesta, las autoridades colombianas atacaban a estos grupos criminales tanto por sus actividades de tráfico de droga, como por sus esfuerzos de penetración en las estructuras gubernamentales. Además, a partir de marzo de 1984, tuvieron un mayor acercamiento con el gobierno estadounidense. En este sentido, se confiscaron 10 toneladas métricas de cocaína y se destruyeron 101 laboratorios de procesamiento. Como reacción al operativo y evidencia del peligro que representaban las organizaciones criminales para Colombia, seis semanas más tarde, el recién designado ministro de Justicia de la administración del conservador Belisario Betancur (1982-1986), Rodrigo Lara Bonilla, fue asesinado por órdenes del cártel de Medellín.²¹

La reacción que tuvo el gobierno colombiano ante la escalada de violencia de las organizaciones criminales —perpetrada con el asesinato del ministro de Justicia— significó un vuelco profundo en la política nacional de aquel país: la declaración de una “guerra total” al cártel de Medellín, encabezada por el presidente Belisario Betancur en 1984. El presidente abandonó el principio de oposición a la extradición, y rechazó la propuesta de los líderes de los cárteles de ceder sus negocios de tráfico ilícito de drogas a cambio de la promesa del

²¹ *Ibid.*, p. 137.

gobierno colombiano de no ser extraditados a Estados Unidos. En este contexto, “los capos de Medellín lanzaron una campaña narco-terrorista sistemática contra el Estado colombiano diseñada para forzar al gobierno a detener las extradiciones”.²² Así, las organizaciones colombianas dedicadas al tráfico de drogas desataron una serie de ataques que terminaron con el homicidio de cientos de jueces, periodistas, investigadores policiales y otras figuras públicas. Uno de los momentos precipitantes de esa época fue el asesinato del candidato a la presidencia de Colombia por el partido liberal, Luis Carlos Galán, en agosto de 1989.²³ Sin lugar a dudas, ésa fue una medida extrema que perfiló claramente el tamaño de la amenaza y la incapacidad de la autoridad nacional para evitar el asesinato de un candidato presidencial, lo que sumió a Colombia en una crisis de seguridad nacional.

En los años siguientes, durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990), las extradiciones siguieron operando. A la captura de Carlos Lehder —uno de los cofundadores del cártel de Medellín—, en febrero de 1987, siguió su inmediata extradición, la cual se completó por medio de procesos judiciales complejos y dudosos, ya que el Poder Ejecutivo buscó la forma de pasar por alto las decisiones de los aparatos de justicia que anulaban la extradición, decisiones que en muchos de los casos eran el resultado de las amenazas de los narcotraficantes.

Las amenazas por parte de los narcotraficantes contaminaron de manera significativa la estructura legal del Estado, a tal grado que ante el peligro de la anulación de las extradiciones, Estados Unidos manifestó su preocupación al gobierno colombiano con énfasis en que Bogotá no estaba haciendo lo suficiente contra el comercio de

²² B. Bagley, “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”, *Colombia Internacional* [en línea], 49-50, 2000, pp. 5-38, <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/369/1.php> [consultado en agosto del 2014].

²³ C. Ramírez, K. Stanton y J. Walsh, *op. cit.*, p. 137.

drogas ilegales en su país. En respuesta, el gobierno colombiano reinstauró, por decreto administrativo, las extradiciones a través del Consejo de Ministros, decisión que después fue ratificada por la Suprema Corte de Colombia. A Estados Unidos le pareció correcto dicho esfuerzo, y materializó la acción con el envío de fondos adicionales por 65 millones de dólares en asistencia antidrogas. Para febrero de 1990, se habían realizado 14 extradiciones. No obstante el nivel de polémica que se generó al interior de Colombia, la nueva Constitución de 1991 prohibió la extradición,²⁴ la cual se retomó hasta 1997.

En el periodo de mandato del presidente liberal César Gaviria (1990-1994), dada la experiencia accidentada en los procesos de extradición de la administración anterior, la estrategia para hacer frente a los grupos criminales fue otorgarles la posibilidad de confesar sus delitos ante un juez, bajo la promesa de que la extradición no sería llevada a cabo y que se haría una reducción a la condena. En parte, gracias a esta estrategia, que contaba con el respaldo de la Iniciativa Andina del entonces presidente George Bush, se produjo la rendición de los hermanos Ochoa en enero de 1991, líderes del cártel de Medellín, así como también la entrega de Pablo Escobar en el mismo año, jefe del mismo cártel. Sin embargo, tras su fuga de la prisión de alta seguridad conocida como “la Catedral”, en julio de 1992, el capo fue asesinado en una operación que contó con la cooperación de la DEA y de las fuerzas armadas colombianas, en diciembre de 1993.²⁵ Paradójicamente, en esa época Medellín era conocida por ser una de las ciudades más inseguras del planeta.²⁶

Las cosas cambiaron durante la administración del presidente liberal Ernesto Samper (1994-1998), ya que estuvieron marcadas por

²⁴ C. Ramírez, K. Stanton y J. Walsh, *op. cit.*, p. 138.

²⁵ B. Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en R. Benítez, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna, *op. cit.*, p. 28.

²⁶ Jorge Giraldo Ramírez, *El conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín* [en línea], Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/Confl-urb-hom_0.pdf [consultado el 12 de agosto del 2014].

una profunda crisis en las relaciones con Washington. La sospecha de que el cártel de Cali había financiado la campaña presidencial de Samper, aportando alrededor de 6.1 millones de dólares, provocó tensión en las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos.²⁷ Como muestra de las repercusiones que se desataron por la sospecha de los vínculos entre el entonces presidente Samper y el cártel de Cali, destacan la cancelación de la visa de Samper, que le negaba la entrada a Estados Unidos, y la revocación de la certificación de Colombia por parte de ese país.²⁸ En seguridad y política exterior, es clave el reconocimiento internacional en la institucionalización del poder de la autoridad, y Colombia resultó severamente dañada con la prohibición de la entrada de su presidente a Estados Unidos. La situación colocó al país como inviable frente a la comunidad internacional.

Para la administración Clinton, las cosas no fueron fáciles: redujo la ayuda estadounidense a Colombia de manera sustancial en 1997. Colombia dejó de recibir 35 millones de dólares en asistencia antinarcóticos por la descertificación, aunque cabe mencionar que la “ayuda” estadounidense no cesó del todo, ya que una investigación llevada a cabo por la Cámara de Representantes de Colombia absolvió al entonces presidente Samper del supuesto financiamiento.²⁹

Como respuesta a la crisis en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, el entonces presidente Samper encaró una

²⁷ Beatriz Acevedo, Dave Bewley-Taylor y Coletta Youngers, *Ten years of Plan Colombia: An analytic assessment*. Oxford, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2008, p. 2.

²⁸ Juan Gabriel Tokatlian, “Condicionalidad y drogas: El caso de Colombia”, *Colombia Internacional* [en línea], 37, 1997, <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/247/index.php?id=247>[consultado en septiembre del 2014]; Arlene B. Tickner, “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”, *Colombia Internacional*, 49-50, 2000, pp. 39-60; B. Díaz Rivillas, “Política exterior de los EE.UU. hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al Plan Colombia y la Región Andina”, *América Latina Hoy*, 31, 2002, pp. 145-186.

²⁹ B. Acevedo, D. Bewley-Taylor y C. Youngers, *op. cit.*, p. 2.

política antidroga agresiva, con un fuerte enfoque punitivo. Los esfuerzos antidrogas se concentraron en atacar al cártel de Cali, que había cooperado con las autoridades colombianas para capturar a Pablo Escobar, a principios de 1990. Asimismo, el cártel de Cali, ante la ausencia del cártel de Medellín, se había convertido en la organización dominante de la industria del tráfico de cocaína en Colombia. Sin embargo, su liderazgo duraría poco, pues a mediados de 1995 la presión de las autoridades colombianas y estadounidenses, que exigían la aplicación de la ley hacia esa organización, obligó a los hermanos Rodríguez Orejuela, jefes del cártel, a aceptar los términos de la negociación que ofrecía la administración Samper. La rendición del cártel de Cali se dio finalmente en 1995, lo que marcó el fin del periodo dominante de los cárteles de Medellín y Cali en el comercio de cocaína en Colombia.³⁰

Bajo ningún punto de vista, las acciones emprendidas por el gobierno colombiano contra el narcotráfico —que terminarían con el desmantelamiento de dos de las organizaciones criminales más importantes de este país— significaron el fin del tráfico de cocaína, sino todo lo contrario, debido a que el mercado de drogas nunca desapareció. A mediados de 1990 Colombia se posicionó como el mayor productor de coca en la región andina, por encima de Perú y Bolivia. Además, la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) informó que en 1994 existían un total de 43 000 hectáreas de cocaína; en 1996, 76 200, y para el año de 1997, un número estimado de 79 500 hectáreas.³¹

Es indudable que el despliegue de la droga alcanzó niveles regionales en la producción de cocaína de Perú y Bolivia hacia Colombia, en gran medida, como resultado de las acciones tomadas por el entonces presidente de Perú, Alberto Fujimori (1990-2000),

³⁰ B. Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en R. Benítez Manaut, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna, *op. cit.*, p. 29.

³¹ C. Ramírez, K. Stanton y J. Walsh, *op. cit.*, p. 139.

a inicios de 1990. Durante la administración de Fujimori, el puente aéreo establecido por las organizaciones criminales que conectaba las zonas productoras de cocaína del Alto de Huallaga en Perú y la región del Chapare de Bolivia con los laboratorios clandestinos de procesamiento de cocaína en Colombia, se vio interrumpido por el derribo de aeronaves transportadoras de la pasta básica: “Contra-riendo estas interrupciones, se desarrolla en Colombia un *boom* de cultivos de coca en los llanos orientales y en las regiones de la cuenca del Amazonas en el este y sur del país. Por ello, a inicios del 2000, Colombia ya cultivaba un estimado del 90% del suministro disponible de cocaína en la región”.³²

Las acciones del gobierno colombiano contra los grandes cárteles que operaban en el territorio tuvieron como consecuencia la proliferación de organizaciones criminales de menor envergadura. Ante el vacío que se generó a partir del desmantelamiento del cártel de Medellín y del cártel de Cali, redes criminales más pequeñas conocidas como “cartelitos”, comenzaron a tener un papel cada vez más importante en el tráfico de drogas. La fragmentación y dispersión de los grupos criminales en Colombia hizo que el combate a las organizaciones criminales, por parte del gobierno colombiano, produjera menos resultados. Esto se explica a partir del bajo perfil asumido por los “cartelitos”, que operaban de manera mucho menos violenta que la de sus predecesores. La característica “micro” de las operaciones de estos cárteles hizo que fuera más difícil su detección y desmantelamiento. Se estima que en el año 2000 existían en Colombia cerca de 300 pequeños cárteles, los cuales llenaban el vacío dejado por las grandes organizaciones criminales.³³

Las organizaciones criminales de menor escala cedieron pronto el control del cultivo y el procesamiento de la coca. Las FARC

³² B. Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en R. Benítez Manaut, A. Rodríguez Sumano y A. Rodríguez Luna, *op. cit.*, p. 29.

³³ *Idem.*

y la organización paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se hicieron del dominio de ambos procesos. Enfocadas en la exportación de cocaína refinada, obtenida de las FARC y de las AUC, las pequeñas organizaciones criminales, cada vez más dispersas, fueron obligadas a hacer alianzas y relaciones con otras organizaciones criminales al exterior de Colombia, con lo que se crearon espacios en el negocio para los traficantes mexicanos. El papel de los cárteles mexicanos cobró importancia principalmente a finales de 1990.³⁴

La política antidrogas, que comenzó desde la administración Samper, tenía ya un fuerte eje orientado a las fumigaciones de cultivos de coca en territorio colombiano. La fumigación de los plantíos a gran escala comenzó en el departamento de Guaviare. De 1995 a 1997 se fumigaron más de 38 000 hectáreas. En 1998, la superficie total fumigada fue de 65 000 hectáreas, con la incorporación de un segundo departamento colombiano, el de Caquetá.³⁵ La fumigación se convirtió en la estrategia que guió el paquete de asistencia de Estados Unidos hacia Colombia, negociado por el presidente Andrés Pastrana (1998- 2002) en los primeros años de su mandato. El Plan Colombia se consideró como el centro de las actividades antinarcoóticos de Colombia y Estados Unidos.

Surgimiento del Plan Colombia

El Plan Colombia ha significado uno de los programas de cooperación regional más amplios de finales del siglo xx entre Estados Unidos, Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador. Aunque el eje se encuentra en

³⁴ Marco Palacios y Mónica Serrano, *Colombia y México: las violencias del narcotráfico* [en línea]. México, El Colegio de México, 2012, [http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20\(Serrano%20y%20Palacios\).pdf](http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20(Serrano%20y%20Palacios).pdf) [consultado en agosto del 2012].

³⁵ C. Ramírez, K. Stanton y J. Walsh, *op. cit.*, p. 139.

la relación con Colombia, lo cierto es que la iniciativa presentaba intereses hemisféricos de seguridad nacional para Estados Unidos a finales del siglo pasado, y presentó una de las campañas de intervención militar más importantes en la dimensión global de Washington, en la guerra contra el narcotráfico. En una perspectiva histórica, Estados Unidos, de igual forma, ya tenía previsto, desde antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, que dos de las áreas vulnerables en el mundo para sus intereses regionales las representaban, por un lado, Afganistán y, por el otro, Colombia.³⁶

La violencia histórica en Colombia cultivó el entramado de una relación que rebasó las capacidades del Estado, amenazó a la autoridad y desgajó el equilibrio de fuerzas entre el crimen organizado, la guerrilla, las autodefensas y los grupos paramilitares. Esta situación contaminó a la mayoría de los actores de ese país y coadyuvó negativamente en países como Ecuador, Bolivia y Perú, además de que amenazó las relaciones de vecindad con Venezuela y Brasil. Tales circunstancias obligaron a las administraciones de Clinton y Pastrana a encabezar el esfuerzo de ayuda militar y de seguridad de Estados Unidos más importante en el hemisferio occidental, frente a una amenaza que había rebasado las capacidades del Estado colombiano para garantizar seguridad a sus propias instituciones, población y territorio, que puso en riesgo a sus vecinos y que colocó el tema en una dimensión de seguridad hemisférica.

Los gobiernos de Estados Unidos y Colombia querían enviar un mensaje claro a la comunidad internacional al mostrar una postura fuerte en contra de las drogas. Mientras se acercaban las elecciones presidenciales de 1996 en Estados Unidos, la asistencia estadounidense para elevar los esfuerzos a nivel internacional en contra del tráfico de drogas se incrementó. A la llegada de Andrés Pastrana (1998-2002) a la presidencia de Colombia, el problema

³⁶ Abelardo Rodríguez Sumano, *The US War on Drugs in Latin America, Memorandum*. Washington, D. C., Georgetown University, 2001.

de la guerra contra las drogas era el eje central en las relaciones diplomáticas de ambos países.³⁷

En ese sentido, la plataforma con la que llegó Pastrana a la presidencia se concentraba fundamentalmente en controlar el problema del narcotráfico y terminar con el conflicto armado en Colombia. La estrategia buscaba terminar con el conflicto histórico y llegar a un acuerdo negociado con las guerrillas, particularmente con las FARC, para que cesaran sus actividades. A pocos meses de llegar a la presidencia, Pastrana entabló conversaciones de paz con el jefe de dicha organización, Manuel Marulanda. Los diálogos con la guerrilla se reflejaron como una muestra del compromiso del gobierno en torno al proceso de paz, y al establecimiento de una zona desmilitarizada en territorio colombiano, a finales de 1998. La “zona de despeje”, que en términos prácticos era la retirada del Estado de una porción del territorio, comprendía cinco municipios de los departamentos de Meta y Caquetá. Como resultado de la “zona de despeje”, las FARC cubrieron un territorio de 42 000 kilómetros cuadrados. Asimismo, la zona pronto se convirtió en una especie de santuario para la guerrilla. En ese punto se encontraban estacionadas unas 5 000 tropas, que en la práctica se erigieron como el gobierno de facto del área. Las críticas al presidente Pastrana, tanto al interior del Estado como al exterior —incluidos varios congresistas estadounidenses—, señalaron que la creación de esa zona representaba un signo de entrega del país a las FARC. A su vez, la renuncia de la autoridad del Estado en una porción importante del territorio representaba para los críticos una oportunidad para que se consolidara la narco-guerrilla al interior del territorio.³⁸ Ulteriormente, los acuerdos de paz fracasaron en febrero del 2002.³⁹

³⁷ B. Acevedo, D. Bewley-Taylor y C. Youngers, *op. cit.*, p. 2.

³⁸ B. Bagley, *Narcotráfico, violencia política y política exterior...*, *op. cit.*, p. 25.

³⁹ Los acuerdos de paz fracasaron en febrero del 2002 debido a un conjunto de razones. Entre ellas está la presión de varios sectores del gobierno de Estados Unidos; las constantes muestras de la falta de control de los jefes de las FARC sobre sus diferentes divisiones

El concepto de narcoguerrilla es importante en la medida en la que nos permite comprender de mejor manera los esfuerzos que se dieron en Colombia, a finales de 1990, para atacar el problema del narcotráfico. El concepto, que fue utilizado principalmente desde Estados Unidos para designar el problema de Colombia, establecía una línea un tanto difusa entre insurgencia y narcotráfico. Al formular el concepto que ligaba a la guerrilla —particularmente en el caso de las FARC— con actividades relacionadas con el tráfico de drogas, se formulaba también una justificación, tanto discursiva como práctica, para lograr ofrecer asistencia desde Estados Unidos hacia las fuerzas armadas de Colombia en la lucha contra el narcotráfico, sin poner el acento en el problema particular de la guerrilla. Es decir, el concepto de narcoguerrilla ofrecía una justificación que permitía atacar los dos problemas, tanto el narcotráfico como la guerrilla, pero ayudaba también a orientar los esfuerzos discursivos al que tuviera una mayor adherencia —política y pública—, en este caso del narcotráfico.⁴⁰ Esto fue clave en las conversaciones que se sucedieron entre los funcionarios colombianos y los estadounidenses para el diseño final del Plan Colombia. El apoyo a la versión final residió en que fue concebido como estrategia contra el narcotráfico y no como la contrainsurgencia, considerando que el apoyo a una estrategia similar en América Latina era profundamente impopular, tanto en Estados Unidos como en Colombia.⁴¹

Al conflicto armado en Colombia, que comenzó a mediados del siglo xx con las disputas políticas entre liberales y conservadores, se le fueron sumando otros factores. Las desigualdades económicas y

—que tendrían como resultado violaciones sistemáticas a los derechos humanos—; la reticencia de las FARC a comprometerse con los mecanismos internacionales de verificación, y el despliegue continuo de operaciones por parte de los paramilitares.

⁴⁰ B. Díaz Rivillas, *op. cit.*; Michael Shifter, “Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque”, *Estudios de Política Exterior* [en línea], 136, 2010, <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/una-decada-del-plan-colombia-por-un-nuevo-enfoque/> [consultado en septiembre del 2014].

⁴¹ Michael Shifter, *op. cit.*, p. 3.

sociales, la falta de una reforma agraria, y la consolidación de ejércitos ilegales que operaban en zonas rurales alejadas de la autoridad del Estado, fueron factores determinantes para la necesidad de diseñar un plan de ayuda económica y social hacia las áreas rurales de Colombia, con el objetivo de abonar al proceso de paz. El plan, diseñado durante la administración Pastrana para las zonas rurales y la paz, fue nombrado Plan Colombia. Se describió como una política de inversiones para el desarrollo social, la desactivación de la violencia y la construcción de la paz.⁴² Su diseño hacía especial énfasis en combatir las causas estructurales del conflicto armado, tales como la desigualdad y la pobreza.

La primera versión del documento en cuestión incluía aspectos como “el desarrollo de procesos productivos, la promoción de capital humano, la construcción de infraestructura para la paz, el fortalecimiento de capital social y la promoción de la sustentabilidad ambiental”.⁴³ Pero difícilmente contenía menciones de estrategia militar, así como de una relación directa en el combate al tráfico de drogas. Aunque la administración Clinton apoyó al inicio esta versión del Plan Colombia, la propuesta era muy vaga, y parecía estar poco ligada con los intereses de la agenda estadounidense, así que el apoyo inicial de Washington a esta primera versión no prosperó.

El ataque a las fuentes de la violencia en Colombia, a partir de un conjunto de políticas orientadas a lo social y a lo económico, no lograba redireccionar estos esfuerzos para combatir la violencia por parte del gobierno colombiano con los intereses estadounidenses. Para Estados Unidos, la combinación de varios factores, tales como el creciente paramilitarismo, la insurgencia armada, la corrupción gubernamental y los problemas económicos, podría extenderse más

⁴² *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Colombia, 1999.

⁴³ B. Acevedo, D. Bewley-Taylor y C. Youngers, *op. cit.*, p. 3.

allá de las fronteras colombianas, lo cual amenazaría la paz y la estabilidad de la región en su conjunto.⁴⁴

En 1999, el nuevo ministro de Defensa de Colombia, Luis Fernando Ramírez viajó a Washington con el propósito de obtener recursos por 500 millones de dólares en asistencia militar. Sin embargo, el discurso del ministro de Defensa se alejó de la perspectiva de la primera versión del Plan Colombia. Con ello, el combate a las causas estructurales de la violencia cambió, y ahora las conversaciones para lograr el respaldo estadounidense señalaban la importancia de fortalecer las estructuras de seguridad, particularmente al ejército colombiano, con la intención de que la lucha contra las drogas produjera resultados favorables al gobierno colombiano. Este cambio de discurso se apoyaba en la evidencia que relacionaba a la guerrilla con actividades del narcotráfico, situación que se hizo cada vez más evidente a partir del desmantelamiento de los dos grandes cárteles de la droga en Colombia a mediados de 1990.⁴⁵

La militarización

Desde la perspectiva del zar antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey, el cambio discursivo por parte del gobierno colombiano fue favorable. En agosto de 1999 McCaffrey y el entonces número tres del Departamento de Estado, Thomas Pickering, viajaron a Bogotá. Para ese entonces, los funcionarios estadounidenses sugirieron que la asistencia estadounidense a Colombia se incrementaría con fuerza si se desarrollaba un plan integral que apuntara al fortalecimiento del Estado. Dicho fortalecimiento debía darse a través de las fuerzas armadas, así como también de la implementación de políticas económicas para detener la recesión, al igual que la aplicación de una

⁴⁴ A *National Security Strategy for a New Century*, White House, 1999.

⁴⁵ B. Acevedo, D. Bewley-Taylor y C. Youngers, *op. cit.*, p. 3.

estrategia frontal contra el tráfico de drogas que involucrara de manera más precisa al sector defensa.⁴⁶ La lógica que sostenía el argumento era que el conjunto de amenazas y vulnerabilidades que enfrentaba el Estado colombiano terminaría por provocar una profunda desestabilización en todo el hemisferio occidental si no se proporcionaba asistencia.

La segunda versión del Plan Colombia fue preparada por Jaime Ruiz, asesor del entonces presidente colombiano Andrés Pastrana. Dicha versión incluía las sugerencias realizadas por los funcionarios estadounidenses. Con el respaldo de la Oficina Nacional de Políticas para el Control de Drogas de Estados Unidos, el nuevo plan entró en discusión en el Congreso de ese país con el título oficial de Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado. Además de las recomendaciones de los funcionarios de Washington, incluía los ajustes que resultaron de las discusiones de dicho Congreso en torno al tema de la vigilancia del respeto de los derechos humanos, ante el involucramiento cada vez más determinante de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas.⁴⁷

El Plan Colombia estableció, de esa forma, la ayuda por parte de Estados Unidos hacia Colombia en la lucha contra el narcotráfico, durante un periodo inicial del 2000 al 2005, el cual se prolongó, en esta primera etapa, hasta el 2007. Una segunda etapa del plan se dio durante el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), referida como la segunda fase del Plan Colombia, que comprende los años del 2007 al 2012.⁴⁸

⁴⁶ Ingrid Vaicius, “Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia”, en *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra, aspectos globales y locales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 21-30; Adam Isacson, “El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas”, *Foreign Affairs en Español*, [en línea], 2008, http://www.fes-seguridad-regional.org/images/stories/docs/4156-001_g.pdf [consultado en junio del 2014].

⁴⁷ B. Acevedo, D. Bewley-Taylor y C. Youngers, *op. cit.*, p. 3; Ingrid Vaicius, *op. cit.*, pp. 21-30.

⁴⁸ Diana Marcela Rojas, “Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?”, *Colombia Internacional*, 65, 2007, pp. 14-37.

El contenido del Plan Colombia

El Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, o Plan Colombia, se puede definir, según el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección de Justicia y Seguridad (DNP y DJS) de Colombia como una: “Estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general consiste en combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas”.⁴⁹

El Plan Colombia está basado en el principio de responsabilidad compartida. Tal principio reconoce que el tráfico de drogas ilícitas y los problemas con los que se le asocia son una responsabilidad común de la comunidad internacional. Esta visión de corresponsabilidad exige de la comunidad internacional una perspectiva integral y equilibrada ante el problema del narcotráfico, para así poder atacar “todos los eslabones” de la cadena del tráfico de drogas, y proveer asistencia a los países en donde se localiza tanto su oferta como su demanda.⁵⁰ Al respecto, el Plan Colombia señala que la estrategia busca:

Adelantar una alianza entre países productores y los países consumidores de narcóticos, basada en los principios de reciprocidad e igualdad. El tráfico de drogas ilícitas constituye una amenaza transnacional compleja [...] la solución no se logrará con recriminaciones mutuas entre países productores y consumidores. Nuestros esfuerzos nunca serán suficientes a menos que formen parte de

⁴⁹ Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad (DNP y DJS), Balance del Plan Colombia 1999-2005 [en línea], 2014, p. 10. https://www.dnp.gov.co/portal/DNP/plan-colombia/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁵⁰ *Idem.*

una alianza de alcance realmente internacional para combatir el narcotráfico.⁵¹

En el contenido del Plan Colombia se pueden identificar los conceptos de amenazas y vulnerabilidades. Para el gobierno colombiano, el narcotráfico representaba una amenaza en la medida en la que éste tenía efectos que eran desestabilizadores para el Estado mismo. Los vastos recursos económicos de los cuales las organizaciones criminales disponían habían generado una espiral de violencia indiscriminada y, al mismo tiempo, erosionaba los valores de la sociedad.⁵² En este sentido, los elementos del Estado colombiano que el narcotráfico amenazaba se identificaban fundamentalmente con los valores de la sociedad colombiana. Desde el punto de vista de las vulnerabilidades, en el Plan se sostiene que: “Colombia padece los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder, una falta de confianza en las capacidades de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la seguridad; una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno; y corrupción en la conducta de los sectores público y privado”.⁵³

Las vulnerabilidades enumeradas en el propio plan apuntan a una carencia importante en el ejercicio de la autoridad estatal, una falta de confianza en las agencias de seguridad y una marcada crisis de legitimidad institucional, provocada esencialmente por los altos niveles de corrupción de los aparatos burocráticos. De igual forma, la amenaza que representó el narcotráfico para el Estado colombiano se resumió así: “Las aspiraciones del pueblo colombiano y las labores de su gobierno han sido frustradas por el narcotráfico; esto ha difi-

⁵¹ *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Colombia, 1999, p. 2.

⁵² *Ibid.*, p. 1.

⁵³ *Ibid.*, p. 2.

cultado los esfuerzos del gobierno en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Un círculo vicioso y perverso de violencia y corrupción ha agotado los recursos indispensables para la construcción y éxito de un Estado moderno”.⁵⁴

Los ejes del Plan Colombia abarcan diez estrategias:

1. Una económica que fortalezca las capacidades del Estado y contrarreste las del narcotráfico.
2. Una fiscal y financiera que adopte medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica.
3. Una estrategia de paz que apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla.
4. Una de defensa nacional para reestructurar y modernizar a las fuerzas armadas y a la policía, para que éstas recuperen el Estado de Derecho.
5. Una judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el Estado de Derecho.
6. Una antinarcóticos, en conjunto con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena (producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas).
7. De desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias.
8. Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva.
9. De desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 7-8.

10. Una estrategia de orientación internacional que conforme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para los problemas de la droga.⁵⁵

Los objetivos del Plan Colombia pueden analizarse al separar los componentes de las diversas estrategias. El DNP y DJS, a partir de un análisis realizado en el año 2006, considera que el plan puede dividirse en cuatro componentes concretos y éstos, a su vez, pueden enumerar cada componente en los objetivos del plan.

TABLA 1. OBJETIVOS DEL PLAN COLOMBIA POR COMPONENTE			
Lucha contra el problema de las drogas y el crimen organizado	Reactivación económica y social	Fortalecimiento institucional	Desmovilización, desarme y reintegración
a) Reducir en 50% el cultivo de narcotráfico.	a) Promover las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social.	a) Proteger y recaudar el capital humano, físico, natural y social, afectado por la violencia y el narcotráfico.	a) Apoyar el proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley.
b) Fortalecer la capacidad de la fuerza pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo, a la vez que proteger a la ciudadanía.	b) Ampliar las preferencias arancelarias como elemento compensatorio de los efectos negativos del narcotráfico y favorecer la búsqueda de un acuerdo comercial.	b) Fortalecer y modernizar el servicio de justicia y reducir la impunidad.	b) Buscar la activa participación de la comunidad internacional en todas las etapas del proceso.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 11.

Lucha contra el problema de las drogas y el crimen organizado	Reactivación económica y social	Fortalecimiento institucional	Desmovilización, desarme y reintegración
c) Modernizar el sector seguridad y defensa.	c) Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo regional.	c) Fortalecer la capacidad del Estado y la Fuerza Pública para proteger y garantizar los Derechos Humanos.	
d) Asegurar el entrenamiento de la fuerza pública para proteger y garantizar los derechos humanos y el respeto al Derecho Internacional Humanitario.	d) Diseñar y poner en marcha la Red de Apoyo Social.		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad, septiembre del 2006.

Para la ejecución del Plan Colombia se realizaron inversiones por un total de 10 732 millones de dólares, durante el periodo 1999-2005. De ese total de recursos, 64.8%, o sea, 6 950 millones de dólares, se ejecutó como un esfuerzo fiscal por parte de Colombia. El otro 35.2% del total de recursos invertidos fue aporte del Gobierno de Estados Unidos, en otras palabras, un total de 3 782 millones de dólares.⁵⁶

⁵⁶ Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad (DNP y DJS), Balance del Plan Colombia 1999-2005 [en línea], 2014, https://www.dnp.gov.co/portaldNP/plan-colombia/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

Resultados y consecuencias

El Plan Colombia puede comprenderse, para su análisis, más que como un conjunto de estrategias de seguridad orientadas a fortalecer al Estado colombiano frente a la amenaza del narcotráfico, como un proceso compuesto principalmente de tres fases distintas. La primera consiste en la definición y formulación de sus alcances. Por un lado, abarca el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), en que el epicentro de la estrategia consistió en llegar a un acuerdo de paz negociado con la guerrilla, y por el otro, en poner en marcha una reestructuración de las fuerzas militares colombianas. La segunda fase consistió en la política de “seguridad democrática”, que comprendió el primer mandato del presidente Álvaro Uribe (2002-2006), y cuyos ejes fueron la campaña contrainsurgente contra las FARC y las negociaciones para desarticular a los grupos paramilitares que operaron en territorio colombiano. La tercera fase se concentró en la consolidación de una estrategia que intentó ser integral. Esta última etapa abarca el segundo mandato del gobierno de Uribe y el gobierno de Juan Manuel Santos hasta la fecha.⁵⁷

La evaluación del Plan Colombia como una estrategia de recuperación del poder del Estado se puede establecer a partir de tres dimensiones: una dimensión de seguridad y control territorial, que se comprende como el restablecimiento de la presencia del Estado en todo el territorio, así como también la recuperación de su papel como el único ente legítimamente constituido para ejercer el monopolio de la violencia; una dimensión política y legal, que tiene que ver con el fortalecimiento del orden institucional y, por último, una dimensión social y económica, que se vincula con el desarrollo de actividades productivas lícitas, la atracción de inversión extranjera, el mejoramiento

⁵⁷ D. M. Rojas, *op. cit.*, p. 115.

de las condiciones generales de vida de la población, y también de un fuerte impulso a la infraestructura.⁵⁸

Siguiendo el esquema de análisis propuesto por Rojas en un trabajo de 2013, las dimensiones del Plan Colombia pueden ser utilizadas para observar sus resultados. Para la primera dimensión, aquella que tiene que ver con la seguridad y el control territorial, serán útiles los datos que se relacionan con la lucha antinarcóticos. Para el análisis de la dimensión política y legal, serán útiles los datos que den cuenta del fortalecimiento institucional, particularmente aquellos que ayuden a dimensionar los avances en las reformas al sistema judicial en Colombia, dentro del marco de la lucha del Estado contra el tráfico de drogas ilegales, y, por último, para la dimensión económica y social serán útiles aquellos datos que dan cuenta del crecimiento económico.

Resultados en la dimensión de seguridad y control territorial

A inicios del año 2000, según algunas estimaciones, Colombia cultivaba 90% de la cocaína que se producía en la región de los Andes.⁵⁹ Según estimaciones del 2011, en esa época Colombia seguía siendo el mayor productor y exportador de cocaína no sólo de la región andina, sino del mundo. De acuerdo al International Narcotics Control Strategy 2011, 90% de la cocaína comercializada en Estados Unidos provenía de Colombia, y esa misma cantidad entraba a través de México.⁶⁰

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 116-117.

⁵⁹ B. Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos” en R. Benítez Manaut, A. Rodríguez Sumano, A. Rodríguez Luna (eds.), *op. cit.*, p. 29.

⁶⁰ ONU, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*. Nueva York, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2015,

Siguiendo los datos que muestran que Colombia se mantiene como uno de los principales productores y exportadores de cocaína del mundo, observemos brevemente uno de los elementos más relevantes dentro del Plan Colombia, que se inscribe dentro de los esfuerzos que el Estado colombiano realizó para atacar el problema del narcotráfico, a saber, las fumigaciones de cultivos ilícitos. Esta estrategia sigue el argumento que coloca la fuente del problema del tráfico de drogas, y toda la cadena delictiva vinculada al tráfico de drogas ilícitas, en la oferta y no en la demanda. Esta lógica en la que el combate a la oferta es prioritario ha dejado consecuencias asimétricas entre los países productores y los países consumidores, pues el acento de las estrategias antidrogas más agresivas se encuentra en quienes producen y no en quienes consumen.

Las estimaciones en torno al resultado de las fumigaciones son fuente de controversias importantes. El número de cultivos de coca desde la implementación del Plan parece haber disminuido. Sin embargo, las cifras de estas disminuciones difieren según sea la fuente que es consultada. Por ejemplo, datos de la ONU concluyen que los cultivos de coca en Colombia pasaron de 163 300 hectáreas a inicios del 2000 —año en el que arrancó el plan— a 57 000 en el 2010, o sea, hubo una disminución del 65%. Otro ejemplo es el Departamento de Estado, que sostiene que para el año 2001 había 169 800 hectáreas de coca en Colombia, cifra que presentó una reducción del 32% para el año 2009, cuando se calculó que había 119 000 hectáreas cultivadas de cocaína.⁶¹

Si bien las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos podrían parecer exitosas, a pesar de las discrepancias en las cifras, éstas no atacan la fuente del problema. Dentro de las grandes tendencias que

https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf [consultado el 5 de febrero del 2018].

⁶¹ D. M. Rojas, “Much more than a war on drugs: Elementos para un balance del Plan Colombia”, *Análisis político*, 77, 2013, p. 117.

el crimen organizado ha desarrollado en el continente americano en el siglo XXI, se encuentra la proliferación de áreas de cultivo y de rutas de trasiego de droga: el llamado “efecto globo”. El fenómeno refiere al movimiento de los cultivos de drogas ilícitas. Para el caso de Colombia, el escalamiento de su posición como máximo productor de droga del continente americano, en la última década del siglo XX, obedeció en parte al movimiento de los cultivos de coca de Perú y Bolivia hacia Colombia. Lo que parece operar de nuevo es este efecto de globo inverso, en donde los cultivos de Colombia, aparentemente disminuidos por las fumigaciones aéreas, se desplazaron de nuevo a Perú y Bolivia.⁶² El movimiento de los cultivos, como una gran tendencia, ayuda a cuestionar de fondo la eficiencia de la estrategia de las fumigaciones aéreas en la lucha antinarcóticos. De esta manera, es posible afirmar que la aparente reducción de cultivos en una zona territorial específica, en este caso en Colombia, desata el incremento de cultivos en otras, como en Perú y Bolivia.

Otro de los aspectos relacionados de manera importante con la dimensión de seguridad y control territorial es el referente a la interdicción. Al respecto, los datos dan cuenta de un mejoramiento de las capacidades operativas de las autoridades colombianas encargadas de cortar la salida de las drogas a mercados internacionales: “La mayor parte de las incautaciones de cocaína se han conseguido en Colombia y Estados Unidos. Entre el 2002 y el 2006 fueron confiscadas cantidades similares de droga en ambos países, pero a partir del 2008, en Colombia se confisca más del doble que en Estados Unidos. Según el gobierno colombiano, en el 2010 se incautaron 225.9 toneladas de cocaína y de base de coca”.⁶³

⁶² B. Bagley, “Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI”, en A. Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012, pp. 457-480.

⁶³ D. M. Rojas, “Much more than a war on drugs: Elementos para un balance del Plan Colombia”, *op. cit.*, p. 119.

En materia de seguridad, el Plan Colombia ha tenido resultados positivos. En relación con homicidios, secuestros y extorsiones, durante el periodo 2002-2010, la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes pasó de cerca de 70 a 34, lo que constituye una disminución del 51%; en términos de los secuestros, éstos descendieron de 2 822 a 282 durante el mismo periodo. Lo mismo sucedió con las extorsiones, que disminuyeron un 50%, así como también los actos de terrorismo, que pasaron de 1 645 a 471.⁶⁴

Con respecto a la disminución de las capacidades operativas de las FARC, algunos analistas señalan que hay resultados positivos. Siguiendo parte de los argumentos de estos analistas, las FARC han perdido capacidad para realizar acciones ofensivas de gran envergadura, al mismo tiempo que han sido expulsadas de muchas zonas del territorio colombiano que antes controlaban. En relación con estos resultados, Ortiz es cauto al señalar que: “Pese a este agudo debilitamiento, [las FARC] todavía están en condiciones de utilizar los restos de su poder militar para desafiar al Estado, erosionando su control sobre ciertas zonas del país y sometiéndolo a una campaña de desgaste destinada a agotarlo [...]”.⁶⁵

⁶⁴ Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* [en línea], 2011, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf [consultado en junio del 2014].

⁶⁵ Román Ortiz, “La seguridad en Colombia: Los riesgos del éxito”, *ARI* [en línea], 8, 2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjV2NDAwjQL8h2VAQARvEPuA!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+7-2007 [consultado en agosto del 2014].

Resultados en la dimensión política y legal

Dentro del componente de fortalecimiento institucional, el Plan Colombia ha producido resultados importantes para el descongestionamiento del sistema judicial colombiano, así como también para lograr mayores grados de eficiencia en la impartición de justicia. Los resultados más alentadores, dentro de la dimensión legal, se han dado en la ampliación del acceso a la justicia para la población más vulnerable, a través de las Casas de Justicia. Según datos del DNP y DJS, en junio del 2005 existían en Colombia 40 Casas de Justicia. Entre los meses de enero del 2002 y marzo del 2005, estas casas habían atendido un total de 2 036 951 solicitudes de la población. Para el primer trimestre del 2005 concentraron sus actividades en la atención y mediación de conflictos familiares (33.1%), problemas penales (12.3%) y pérdida y ausencia de documentación oficial (10.1%).⁶⁶ Es importante notar que el desarrollo de las Casas de Justicia abona a la recuperación de la autoridad y legitimidad del Estado, así como también a la reconstrucción del tejido social, al proveer soluciones pacíficas a conflictos cotidianos.

Otro de los elementos relevantes en la dimensión del fortalecimiento institucional ha sido la implementación del sistema penal oral acusatorio. La aplicación del nuevo sistema penal ha afrontado dificultades que han impedido el cumplimiento de los objetivos concretos para los que fue diseñado: enfrentar la delincuencia y disminuir los niveles de impunidad. El nuevo sistema penal ha sido ineficiente pues aún enfrenta problemas de escasez presupuestaria

⁶⁶ Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad (DNP y DJS), Balance del Plan Colombia 1999-2005 [en línea], 2014, p. 39. https://www.dnp.gov.co/portalDNP/plan-colombia/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].

y de recursos humanos capacitados, así como también limitaciones técnicas y logísticas.⁶⁷

Resultados en la dimensión económica

Durante la década de 1990 el sistema financiero colombiano experimentó un periodo de fuertes presiones. La crisis de diversas instituciones bancarias y financieras, aunada a la exacerbación de la violencia a finales de la misma década, tuvo implicaciones económicas relevantes para ese año, en el cual el Producto Interno Bruto de Colombia cayó 4.2%. Desde ese periodo de inestabilidad económica, Colombia tuvo una recuperación importante gracias a la combinación de reformas fiscales, control de la inflación y, en general, del fortalecimiento del sistema financiero.⁶⁸

Entre los años 2002 y 2008, la tasa de crecimiento promedio de la economía colombiana fue de 4.9%; en el 2007, el crecimiento fue de 6.9%, año que registró la tasa más alta de las últimas décadas. Para el 2009, con la crisis económica mundial, el crecimiento fue de 1.7%. En el 2010, la economía creció 4.0%, y para el 2011, 5.9%. Ahora bien, a la luz de los datos que demuestran la recuperación de la economía colombiana, hay analistas que aún tienen reservas en atribuir este crecimiento sostenido al mejoramiento, en términos generales, de las condiciones de seguridad. El peso explicativo de la recuperación económica en Colombia se dirige más hacia las dinámicas de la economía global y a los ajustes de los mercados internacionales que a factores de seguridad internos.⁶⁹

⁶⁷ D. M. Rojas, "Much more than a war on drugs: Elementos para un balance del Plan Colombia", *op. cit.*, p. 165.

⁶⁸ P. DeShazo, T. Primaniy Phillip McLean, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁹ D. M. Rojas, "Much more than a war on drugs: Elementos para un balance del Plan Colombia", *op. cit.*, p. 168.

Conclusiones

La revisión general del contexto en el que surgió el Plan Colombia ayuda a explicar la perspectiva que orientó tanto las acciones como los objetivos específicos del Plan. La historia reciente de Colombia se encuentra plagada de acontecimientos que marcaron con profundidad la vida política y social del Estado. El narcotráfico aparece como una de las amenazas más serias a la estabilidad del Estado colombiano, a mediados de la década de los sesenta, y alcanza su punto más alto a finales de la década de los noventa. Las vulnerabilidades del Estado colombiano, sumadas a la característica transnacional del negocio del tráfico de drogas, hicieron posible la construcción de una cooperación profunda entre Colombia y Estados Unidos para hacer frente a este flagelo. Aunque, la cooperación bilateral, que desemboca en la materialización del Plan Colombia, no escapa de una visión particular que se ha construido discursivamente desde Estados Unidos, en donde las estrategias para controlar el tráfico de drogas se dirigen no a las causas estructurales del problema, sino al proceso de militarización de la lucha contra el narcotráfico. Los resultados de dichas estrategias esbozan, por momentos, elementos positivos; sin embargo, desde una perspectiva más amplia y que escapa de los límites territoriales de Colombia, han desatado dinámicas y procesos que exacerbaban la inseguridad en el continente, ya que el Plan Colombia no toca el consumo de drogas en Estados Unidos y el mercado transnacional que propicia la violencia y la inseguridad regional.

Bibliografía

- Acevedo, Beatriz, Dave Bewley-Taylor y Coletta Youngers, *Ten years of Plan Colombia: An analytic assessment*. Oxford, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2008.
- Astorga, Luis, “Drogas ilegales, traficantes y política”, en Graciela Touzéy P. Goltzman (comps.), *I y II Conferencias Latinoamericanas sobre políticas de drogas*. Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2011, pp. 223-227.
- Bagley, Bruce, “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”, *Colombia Internacional* [en línea], 49-50, 2000, pp. 5-38, <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/369/1.php> [consultado en agosto del 2014].
- , “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 24-32.
- , “Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI”, en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012, pp. 457-480.
- Buzan Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2007.
- y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

- Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad (DNP y DJS), Balance del Plan Colombia 1999-2005 [en línea], 2014, https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/justicia%20seguridad%20y%20gobierno/bal_plan_col_espanol_final.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].
- DeShazo, Peter, Tanya Primani y Phillip McLean, *Back from the brink. Evaluating Progress in Colombia 1999-2007*. Washington, D.C, Center for Strategic and International Studies, 2007.
- Díaz Rivillas, B., “Política exterior de los EE. UU. hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al Plan Colombia y la Región Andina”, *América Latina Hoy*, 31, 2002, pp.145-186.
- Giraldo Ramírez, Jorge, *El conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín* [en línea], Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/Confl-urb-hom_0.pdf [consultado el 12 de agosto del 2014].
- Gootenberg, Paul, *Andean Cocaine, The Making of a Global Drug*. Chapel Hill, The University of North Caroline Press, 2009.
- Isacson, Adam, “El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas”, *Foreing Affairs en Español* [en línea], 2008, http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4156-001_g.pdf [consultado en junio del 2014].
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston, Little Brown, 1977.
- León Beltrán, Isaac De y Eduardo Salcedo-Albarán, *El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*. Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Lynn-Jones, Sean M. y Steven E. Miller, *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security, An International Security Reader*. Cambridge (MA), The MIT Press, 1995.
- Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* [en línea],

- 2011, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf [consultado en junio del 2014].
- Mesa García, Esteban, “El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* [en línea], 39(110), 2009, pp. 157-184, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151412842007> [consultado en junio del 2014].
- Ortíz, Román, “La seguridad en Colombia: Los riesgos del éxito”, *ARI* [en línea], 8, 2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjV2NDAwjQL8h2VAQARvEPuA!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+7-2007 [consultado en agosto del 2014].
- ONU, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*. Nueva York, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2015, https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf [consultado el 5 de febrero del 2018].
- Palacios, Marco y Mónica Serrano, *Colombia y México: las violencias del narcotráfico* [en línea]. México, El Colegio de México, 2012, [http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20\(Serrano%20y%20Palacios\).pdf](http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20(Serrano%20y%20Palacios).pdf) [consultado en agosto del 2012].
- Paredes, Zioly y Nordelia Díaz, “Los orígenes del Frente Nacional en Colombia”, *Presente y Pasado. Revista de Historia* [en línea], 12(33), 2007, pp. 179-190, <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23051/1/articulo11.pdf> [consultado en agosto del 2014].
- Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Colombia, 1999.

- Ramírez, Clemencia, Kimberly Stanton y John Walsh, “Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra”, en C. Youngers y E. Rosin, *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires, Biblios, 2005, pp. 131-183.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *The US War on Drugs in Latin America, Memorandum*. Washington, D. C., Georgetown University, 2001.
- , *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008, pp. 33-51.
- Rojas, Diana Marcela, “Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?”, *Colombia Internacional*, 65, 2007, pp. 14-37.
- , “Much more than a war on drugs: Elementos para un balance del Plan Colombia”, *Análisis político*, 77, 2013, pp. 113-132.
- Romero, Mauricio, *Para Política. La Ruta de la Expansión Paramilitar y los Acuerdos Políticos*. Colombia, Corporación Nuevo Arco Iris, 2007.
- Rosen, Jonathan, *The losing war, Plan Colombia and beyond* [en línea]. Albany (NY), Suny Press, 2014, <http://www.sunypress.edu/pdf/63035.pdf> [consultado en agosto del 2014].
- Shifter, Michael, “Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque”, *Estudios de Política Exterior* [en línea], 136, 2010, <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/una-decada-del-plan-colombia-por-un-nuevo-enfoque/> [consultado en septiembre del 2014].
- Tickner, Arlene B., “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”, *Colombia Internacional*, 49-50, 2000, pp. 39-60.
- Tokatlian, Juan Gabriel, “Condicionalidad y drogas: El caso de Colombia”, *Colombia Internacional* [en línea], 37, 1997, <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/247/index.php?id=247> [consultado en septiembre del 2014].

- Vaičius, Ingrid, “Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia”, en *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra, aspectos globales y locales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 21-30.
- Viñas Piñeros, Sonia, *La experiencia de la violencia en Colombia: apuntes para pensar la formación ciudadana*. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, 2006, <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n63/n63a13> [consultado en septiembre del 2014].
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- White House, *A National Security Strategy for a New Century*, 1999.

VIII. Reconceptualizar la seguridad en México en la era Trump: elementos domésticos e internacionales del poder¹

El arribo de la administración Trump a la Casa Blanca representó un desafío directo a la seguridad nacional mexicana, en un momento en el que el gobierno de Enrique Peña Nieto alcanzó su mayor descrédito, carencia de legitimidad y ausencia de definición de los intereses de México. El desborde de la corrupción en los niveles más altos del poder en México, el encumbramiento del crimen organizado transnacional, así como el caos en la inseguridad y falta de oportunidades en nuestro país han alentado la migración, lo que provocó que Donald Trump desarrollara una agenda antimexicana antes y después de su campaña. No obstante, el 1 de julio de 2018, en un procesos democrático de proporciones históricas ha emitido un mandato de hartazgo, combate a la corrupción y un fomento de oportunidades laborales para los mexicanos. Ese proceso replantea la relación de México con Estados Unidos.

¹ Advertencia: este trabajo es sólo un punto de partida en la era Trump. Otros autores y en otros espacios requerimos analizar las implicaciones de este proceso con mayor distancia e información. Asimismo, su presidencia está siendo cuestionada por las investigaciones en el Congreso y las agencias de seguridad estadounidenses, ante la presunta participación de Rusia en la elección presidencial de noviembre del 2016. El proceso y el desenlace de esas investigaciones impacta de manera toral el curso de su política interior y exterior, así como el origen y la legitimidad de la presidencia misma.

El objetivo del presente capítulo consiste en pasar revista a los riesgos y amenazas que representa Trump para la paz y para la seguridad mundial. Los primeros acercamientos entre el presidente Andrés Manuel López Obrador y Donald Trump han sido asertivos a favor de la vecindad, sin embargo, no podemos echar las campanas al vuelo, por el contrario, es importante ser cauto de algunas de las tendencias que deberá enfrentar Andrés Manuel López Obrador a partir del 1 de diciembre de 2018.

La presidencia de Trump y México

A pesar de que los exjefes de los departamentos de Estado, Rex Tillerson, y de Seguridad Interior, John Kelly —hoy *Joint Chief of Staff*—, de Estados Unidos, han buscado una retórica más conciliatoria con México, la realidad es que la campaña y la toma de posesión del presidente Donald Trump colocaron al país como un adversario que pudiera escalar a enemigo en la retórica de la Casa Blanca, eventualmente. En el plano nacional, la corrupción y la impunidad son la punta de lanza de la debacle nacional mexicana, ya que alcanzan lo mismo las más altas esferas del poder que la vida ordinaria de vastos sectores de la sociedad. Dichos insumos exacerban la violencia, profundizan la inseguridad y también son caldo de cultivo para el cambio de percepciones y políticas contrarias a México por la administración de Trump.

El recambio estadounidense es incluso más profundo aún y toca la base de sus cimientos. Por ejemplo, ha dislocado el sistema electoral y trastocado el orden constitucional, la división de poderes y las libertades públicas como el corolario de una erosión en la calidad de la democracia. Los enemigos y los adversarios de la Casa Blanca se están enfrentando en diversos frentes sin mucha coherencia

y consistencia.² Sobre la relación con nuestro país, la administración de Trump revivió las memorias de la guerra México-Estados Unidos de 1846, ya que el propio presidente ha indicado en su campaña electoral, y desde la Oficina Oval, que el uso de la fuerza militar sería una posibilidad en el manejo de dicha relación. Aunque esta visión no es necesariamente compartida por la comunidad de seguridad en Washington, no se pueden desdeñar desde México.

Dimensión hemisférica

En el marco de la relación hemisférica, la administración de Trump ha golpeado su relación especial con Canadá y se ha distanciado del diálogo de Líderes de Norte América. En la práctica existían dos relaciones bilaterales: Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México. No obstante, entre los líderes de la región había un espíritu de diálogo y colaboración trilateral en asuntos como el comercio, la competitividad y la seguridad,³ incluidas las confluencias en torno a la frontera sur de América del Norte en Centroamérica y el Caribe, así como en el ámbito interamericano y multilateral.⁴ Con el recambio de la elección estadounidense de noviembre del 2016, se fragmentó el diálogo y la cooperación entre Ottawa y Washington en el norte, y en el sur, entre Estados Unidos y el resto de América Latina. Al sur del Río Bravo se le dedica a México y América Latina un controversial muro en la frontera, que empieza en México. También vislumbra una retirada de la cooperación con el Caribe, Centro y Sudamérica.

² Actualmente realizo un análisis acerca del tema sobre Estados Unidos en otro libro.

³ Además, Canadá es un aliado estratégico en la seguridad colectiva promulgada por la Alianza del Tratado del Atlántico Norte, desde 1948. También fundó, junto con Estados Unidos, el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés), en 1958.

⁴ Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012.

Al igual que en la relación de Trump con nuestro país, el enfoque ha sido punitivo, criminaliza la migración y culpa a la región por la delincuencia organizada, cuando posee implicaciones claramente transnacionales. De igual forma, Trump abandona a su suerte a los gobiernos latinoamericanos en la agenda de desarrollo continental, en el fortalecimiento de la cooperación interamericana, así como en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el combate a la violencia.

Desde la perspectiva de la seguridad nacional y la seguridad interior estadounidense, se perciben riesgos y amenazas del Caribe y Centroamérica que pudieran utilizar a México como trampolín para internarse en la Unión Americana. La política de seguridad interior focaliza la línea fronteriza y recorre el nivel de incidencia en México y su frontera sur. Asimismo, presiona sobre los controles fronterizos de salida y expulsión de población desde el Caribe, los Andes y Centroamérica, en aras de la seguridad regional. Ése fue el objetivo en el que participaron los jefes del Comando Norte y Comando Sur de Estados Unidos en Cozumel, Quintana Roo, y cuyos anfitriones fueron los secretarios de Marina, Vidal Francisco Soberón, y de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos Zepeda, por parte de México. De igual forma participaron Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Como observadores asistieron Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Jamaica, Reino Unido y la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas y la Junta Interamericana de Defensa.⁵

Por otra parte, se encuentra en marcha la recomposición de la colaboración en la relación Estados Unidos-América Latina, que tanto la administración de Clinton como la administración de Obama

⁵ Marcos Ommati, "México, coanfitrión por primera vez de Conferencia Centroamericana de Seguridad", *Diálogo Revista Militar Digital* [en línea], 27 de abril del 2017, <https://dialogo-amicas.com/es/articles/mexico-co-hosts-central-american-security-conference-first-time> [consultado el 4 de febrero del 2018].

llevaron a cabo. Incluso, se perfila la modificación de postura hacia el cambio de régimen en Venezuela, con amenazas directas al presidente Nicolás Maduro, similares a las que experimentó Hugo Chávez hace más de una década, a manos del presidente George W. Bush.

Para México y América Latina, la administración de Trump es una amenaza a la región. De esta forma, México tendrá que repensar las implicaciones para su seguridad nacional con el movimiento de fronteras y cambios de énfasis en la política exterior estadounidense. Por lo pronto, Centroamérica y el Caribe incrementan su presencia como áreas de riesgo y oportunidad para la seguridad nacional mexicana. Por su parte, Estados Unidos refuerza la presión sobre México en los dominios aéreos y marítimos, así como en las aguas del Pacífico, el Atlántico y el Caribe, que se vinculan con Estados Unidos en aras de reforzar la seguridad interior y ajustar el perímetro de seguridad continental definido por ellos mismos desde el 2002.⁶

En suma, es importante señalar que el actual jefe de Gabinete, el general John Kelly, quien cuenta con experiencia en combate en misiones militares en Irak y despliegue de fuerza en Europa, se desempeñó como jefe del Comando Sur en los últimos años, bajo la coordinación del Estado Mayor Conjunto y del Departamento de Defensa. El exsecretario Kelly provee la seguridad interior con una mirada militar de carácter global y con una experiencia probada en el Comando Sur, que interactúa con el Comando Norte de manera permanente en la protección de la Seguridad Interior.

Más aún, en la administración de Trump, el Departamento de Seguridad Interior y el Consejo de Seguridad Interior aumentaron sus capacidades para alinearse y coordinarse con el Consejo de Seguridad Nacional, que regula los componentes domésticos y exteriores, entre los que se encuentran el consejero de Seguridad Nacional,

⁶ Rick Kilroy, "Perimeter Defense and Regional Security Cooperation in North America: United States, Canada, and Mexico", *Homeland Security Affairs* [en línea], XIV, 2007, <https://www.hsaj.org/articles/138>.

y los jefes del Departamento de Estado y de Defensa, liderados en último momento por el presidente Trump. El gobierno de Estados Unidos ha dibujado, de manera consistente, las cuatro amenazas a la seguridad interior en el hemisferio occidental como parte de su zona de influencia: terrorismo, crimen organizado, migración y gobiernos hostiles a Washington, como el representado por Nicolás Maduro en Venezuela.

Dimensión internacional

En el origen de Estados Unidos (1776) se concibieron los principios de lo que posteriormente fue un ideario universalista, el cual cristalizó en el Destino Manifiesto de 1836,⁷ que integró además a la Doctrina Monroe (1823), y aquellos valores y principios retomados por la presidencia estadounidense para impulsar intereses de excepcionalidad, los que a partir de la guerra con México (1846), justificaron múltiples intervenciones alrededor del mundo. A finales del siglo XIX, Estados Unidos sostuvo una guerra con España (1898), y con ese ímpetu incursionó en dos guerras mundiales en Europa y Asia. La trayectoria histórica cultivada desde sus mocedades se reafirmó durante la victoria sobre Japón y Alemania en la Segunda Guerra Mundial (1945). Dicha victoria lo llevó a construir la bipolaridad que alcanzó su clímax con el desmoronamiento de la ex Unión Soviética. No obstante, a partir de 1991, Estados Unidos ha carecido de una gran amenaza militar para expresar su músculo y enfrentar sus miedos. Desde finales de los ochenta, el terrorismo islámico se asomó en el firmamento, hasta irrumpir como nunca en su historia el 11 de septiembre del 2001.

⁷ James West Davidson, *Nation of Nations: A Narrative history of the American Republic*. New York, McGraw-Hill, 1990.

La incursión de George W. Bush en el Medio Oriente fue catastrófica para Estados Unidos, ya que nunca pudo demostrar la existencia de bombas de destrucción masiva en Irak, y lo colocó en un déficit presupuestal de miles de millones de dólares. La Casa Blanca de Obama modificó el énfasis hacia Al Qaeda y Osama Bin Laden; no obstante, el Medio Oriente eclipsó en una serie de guerras civiles en Siria e Irak, que han contribuido a construir una de las amenazas más apremiantes para la administración de Trump: el Estado Islámico. En Siria se experimenta uno de los dramas humanitarios de nuestro tiempo: el régimen de Bashar al-Ásad, que ha propiciado un éxodo descomunal de población, auspiciado el fundamentalismo islámico y perpetrado ataques contra su población.

A la era Trump le precede un movimiento nacionalista en Reino Unido, que ha decidido salir de la Unión Europea.⁸ Asimismo, coincide con las tendencias conservadoras en Europa. Los conservadurismos observan con preocupación al Estado Islámico y a la migración del Norte de África y el Medio Oriente. El éxodo sirio ha puesto en jaque los sistemas de seguridad en la Unión Europea, las políticas de migración, las fronteras, la política exterior y la seguridad. Asimismo, el conflicto es un punto de tensión con Rusia, porque se encuentra en su zona de influencia y posee inversiones, acceso a petróleo y gas, así como una alianza estratégica con el régimen de Bashar al-Ásad.⁹ En cualquier caso, el tema de la migración y los controles fronterizos alrededor de la Unión Europea, a través del Medio Oriente o con el continente africano, presentan desafíos monumentales al futuro de la Unión y al futuro de Europa por las dictaduras, guerras civiles, conflictos multiétnicos, escasez de trabajo,

⁸ Alex Hunt y Brian Wheeler, "Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU", BBC News [en línea], 12 de abril del 2018, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁹ Randa Slim, "Putin's master plan in Syria", Foreign Policy [en línea], 18 de marzo del 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/03/18/putins-master-plan-for-syria-assad-isis-russia-peace-deal/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

sequías, persecuciones y genocidios, que existen en ambas regiones. Esas proyecciones alientan a los conservadores y las olas antiinmigrantes de Europa y Estados Unidos.

Asia-Pacífico

La administración de Obama impulsó un giro estratégico hacia lo que su gobierno denominó como el “pivote del mundo”, en función de seis preceptos. 1) Obama mismo nació en Hawái y se autodenominó como un “hombre del Pacífico”. 2) El distanciamiento del Medio Oriente tras una década por parte del gobierno de George W. Bush y su guerra global contra el terrorismo. 3) El ascenso mundial de China y la crisis nuclear entre las dos Coreas. 4) La existencia de tres de las economías y puertos más pujantes sobre el planeta: China, Japón y Estados Unidos. 5) Una de las políticas más ambiciosas en la región, que consistió en la negociación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) por la administración Obama, y 6) el desarrollo de relaciones estratégicas entre Japón, Corea del Sur, Filipinas, Vietnam, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia e India. La política del pivote fue un sello distintivo de la era Obama.¹⁰

En el marco de la política de Asia-Pacífico, la administración de Trump publicó un memorándum el 23 de enero del 2017 para retirarse de las negociaciones de Acuerdo Transpacífico, en el Congreso estadounidense, con las economías participantes.¹¹ No

¹⁰ Ash Carter, “The Rebalance and Asia Pacific Security Network. Building a Principled Security Network”, *Foreign Affairs* [en línea], 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-10-17/rebalance-and-asia-pacific-security> [consultado el 4 de febrero del 2018].

¹¹ La Casa Blanca, “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement”, enero del 2017, www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific [consultado el 4 de febrero del 2018].

obstante, Estados Unidos ratificó su relación privilegiada con Japón y Corea del Sur en torno a la tensión con China y Corea del Norte. En la frontera Seúl-Pionyang se encuentra uno de los puntos más vulnerables para la seguridad internacional. Después de los ataques en Siria en abril del 2017, Estados Unidos impulsó una fuerte presión sobre Corea del Norte, lo que podría ocasionar un conflicto de proporciones incalculables, que afectaría y tendría implicaciones geopolíticas para China y para Rusia a pesar de la cumbre entre Kim Jong-un y Donald Trump en junio de 2018 y la búsqueda de la paz entre las dos Coreas en septiembre de 2018.

El sistema nuclear

La derrota de Japón en 1945 terminó con 35 años de dominación colonial japonesa sobre la Península Coreana y, junto con la Unión Soviética, Estados Unidos la dividió en el Paralelo 38, luego, el norte se volcó al comunismo y el sur al capitalismo, y cada una quedó tutelada por Moscú y por Washington, respectivamente.¹² Dichos precedentes dieron pie a la proliferación de bombas de destrucción masiva, lo que ha cobijado una de las dinámicas más controversiales para la seguridad internacional: los Estados que poseen bombas atómicas o nucleares son portadores de su propia seguridad y los asiste una capacidad para enfrentar las amenazas de otros Estados nucleares; de esa manera preservan su propia existencia en el sistema internacional.¹³ Lo cierto es que el régimen de Corea del Norte, encabezado

¹² Chae-Jin Lee, *A troubled Peace, U.S. Policy and the Two Koreas*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 1.

¹³ Kenneth Waltz y Scott Sagan, *The Spread of Nuclear Weapons: A debate renewed with New Sections on India, Pakistan, Terrorism and Missile Defense*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 1995.

por Kim Jong-un, sostiene que las bombas nucleares “son su vida”.¹⁴

La beligerancia de Trump alienta el reforzamiento del sistema nuclear, que amenaza a Corea del Norte e Irán, al enviar claras señales de que el poder nuclear es un arma para detener la invasión militar. No obstante, la nueva tensión mundial entre las dos naciones relanza la proliferación de bombas de destrucción masiva y pone en peligro la paz y la seguridad mundial. Esto representa el debilitamiento del orden internacional y multilateral, creando a la anarquía del sistema internacional, explicada por el neorrealista clásico Kenneth Waltz.¹⁵ En todo caso, México carece de respuesta ante tal amenaza de tremendas dimensiones. No obstante, el camino que le resta al país es oponerse, en Naciones Unidas, a la carrera nuclear, e impulsar la resolución pacífica de controversias; asimismo, fortalecer su coordinación en seguridad regional, nacional e interior.

El sistema internacional

El orden internacional de la posguerra nace de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, está cimentado sobre la base del poderío bipolar y la confrontación Este-Oeste. En la cúspide del

¹⁴ Con Obama como presidente, el senador republicano de Florida, Marco Rubio, declaró que “la administración de Obama debe enlistar de nuevo a Corea del Norte como un Estado Patrocinador del Terrorismo, dada la creciente cooperación de dicho país con Siria e Irán”, en “Senator Rubio Comments on Recent Developments on the Korean Peninsula”, Marco Rubio, US Senator for Florida [en línea], 2 de abril del 2013, <http://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2013/4/senator-rubio-comments-on-recent-developments-on-the-korean-peninsula> [consultado el 4 de febrero del 2018]. Además, véanse: S/A, *New Proliferation Challenges: Dealing with Hard Cases and Strengthening the Regime*. Londres, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004; así como: Fred Tanner (ed.), *From Versailles to Baghdad: Post-War Armament Control of Defeated States*. Nueva York, United Nations Institute for Disarmament Research, 1992, y Serge Sur, *Nuclear Deterrence: Problems and Perspectives in the 1990's*. Nueva York, United Nations Institute for Disarmament Research, 1993.

¹⁵ K. Waltz y S. Sagan, *op. cit.*, p. 35.

poder descansó el orden nuclear y la carrera espacial que tanto Washington como Moscú alcanzaron durante la Guerra Fría. En la antesala de esa bipolaridad y tras diversos intentos, surge en plena Segunda Guerra Mundial la Organización de las Naciones Unidas:

La característica esencial del proyecto consistía en que incumbiría al Consejo de Seguridad la responsabilidad de evitar nuevas guerras. La Asamblea General podría estudiar, discutir y recomendar medidas para promover la cooperación internacional y zanjar situaciones susceptibles de menoscabar el bienestar social. Consideraría en principio los problemas relativos al desarme y a la cooperación en la conservación de la paz y la seguridad. Pero no podría hacer recomendaciones sobre asuntos que estuviesen en manos del Consejo de Seguridad, y tendría que dar traslado a este organismo de todos los asuntos que requiriesen ponerse en trámite.¹⁶

No obstante, la administración de Trump asegura que la ONU es un club de amigos en el cual sus miembros sólo buscan pasarla bien, además de que es una organización “disfuncional”. Desde los primeros días de la toma de posesión, en enero del 2017, amenazó con un recorte presupuestal de 60 000 millones de dólares en las operaciones de paz, y programas que promuevan el aborto y defiendan los derechos de palestinos.¹⁷ La intentona describe, de cuerpo entero, la carencia de conocimiento y oficio diplomático por parte del primer mandatario estadounidense. Además, ilustra claramente la consistencia de la personalidad del mandatario, que admira momentos de gloria de Estados Unidos, como la victoria sobre Alemania y Japón durante la Segunda Guerra Mundial. De tal suerte, desdeñó al

¹⁶ ONU, “1944-1945: Conferencia de Dumbarton Oaks y Yalta” [en línea], <http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1944-1945-dumbarton-oaks-and-yalta/index.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].

¹⁷ John McArthur y Krista Rasmussen, “What US Cuts look like”, Brookings [en línea], 1º de mayo del 2017, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/05/01/what-would-us-cuts-to-the-un-look-like/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Consejo de Seguridad en el lanzamiento de misiles teledirigidos al régimen sirio el pasado 7 de abril del 2017. Incluso, la embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Nikki Haley, desafió a la Asamblea General y a su Secretario General para dirigir la política mundial guiada por el Presidente Trump, por su secretario de Estado, así como por su Consejero de Seguridad Nacional. La Casa Blanca y el consejo de seguridad nacional pretenden influir directamente en la política mundial desde la Oficina Oval.¹⁸ En esa perspectiva, el 12 de octubre de 2017, el Departamento de Estado estadounidense anunció su salida de la UNESCO, la cual se hará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018 en respuesta a la crítica que esa organización hizo a Israel en su confrontación con Palestina. Asimismo, el 19 de junio de 2018 la embajadora ante la ONU anunció la salida de Estados Unidos del Consejo de Derechos Humanos, por las diferencias profundas entre la administración Trump y la ONU.

En otro orden de ideas, la fundación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el 4 de abril de 1949 en Washington, D. C., es inentendible sin el liderazgo de Estados Unidos. En sus inicios, la organización construyó una alianza colectiva de seguridad militar que hacía frente a la bipolaridad Este-Oeste, que se aceleró por la tensión entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética tras la guerra en Corea (1950) y precipitó la institucionalización de la OTAN en Bruselas, Bélgica. La alianza fundó la relación transatlántica más importante en Occidente para enfrentar a la ex Unión Soviética en sus zonas de influencia. Después del fin de la Guerra Fría, el proceso de adaptación de la OTAN ha sido constante, lo cual va de guerras civiles y terrorismo transnacional a Estados hostiles definidos por Occidente. No obstante, ese entendimiento estratégico marcó un cierre histórico con el arribo de la administración de Trump, que se ha

¹⁸ “A quienes no nos apoyan, estamos anotando sus nombres, dice la embajadora de EU ante ONU”, *Animal Político* [en línea], 28 de enero del 2018, <http://www.animalpolitico.com/2017/01/embajadora-estados-unidos-onu/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

venido matizando de los tiempos de campaña a la toma del poder. En un principio, el presidente Trump apuntó que la OTAN era “obsoleta”, y que los países europeos tendrían que pagar por su propia seguridad. Después el Secretario de la Defensa, James Mattis, afirmó que la alianza militar transatlántica era un pilar de los intereses de Estados Unidos en Europa. Más tarde, el presidente Trump cambió de postura e indicó que la OTAN “no era obsoleta”, pero logró un compromiso del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, para que los países miembros elevaran sus aportaciones al sistema de defensa colectiva. En este episodio es claro que el presidente puso a temblar a Europa. Luego modificó su posición con la finalidad de obtener un ajuste presupuestal y un compromiso renovado por el secretario general de la OTAN para fortalecer la alianza transatlántica. En su más reciente viaje a Europa, el presidente Trump ha delineado la profundidad de la crisis con el Viejo Continente (julio de 2018). El argumento central es que Estados Unidos se encuentra en un déficit comercial con la Unión Europea, y asegura que no es “justo” que Estados Unidos siga siendo el principal donante de la OTAN. En cualquier caso, la relación entre Europa, incluido el Reino Unido frente a Trump es de incertidumbre y desconcierto por el debilitamiento a los acuerdos del orden liberal que emergió tras la Segunda Guerra Mundial.

Dilemas para la cooperación regional

La Casa Blanca ha cancelado la relación estratégica que teníamos como socios privilegiados de América del Norte: el Tratado de Libre Comercio está en plena transformación y la cooperación de seguridad, fronteras, energía y medio ambiente, en una dimensión incierta.¹⁹

¹⁹ Aquí se puede ver una clara distinción entre el presidente Trump, que intenta golpear a México cada vez que puede, y los aparatos de seguridad estadounidense, que quieren reforzar la cooperación con México.

La construcción del muro, la política de deportaciones y el énfasis del trato entre los liderazgos de ambas naciones corroboran una época hostil para la integración y cooperación con México. Asimismo, la Casa Blanca está impulsando la revolución en doctrina más agresiva de la que se tenga memoria, en la que se anticipan severas contradicciones con nuestro país. La prioridad es la seguridad nacional y la seguridad interior. Esta nueva era perfila divergencia para la protección del espacio aéreo, marítimo y terrestre, y presenta dificultades para el intercambio de información e inteligencia con México, el Caribe, Centroamérica y los Andes.

Un acercamiento a la fisonomía de Trump y su gobierno

Al recapitular, vemos que con el arribo de Donald Trump a la Casa Blanca, la naturaleza del poder político en Estados Unidos evidencia una serie de transformaciones que permiten apuntar la concepción de un régimen que no favorece la calidad de la democracia, ni el respeto a los derechos humanos, ni la transparencia en la información, ni el cuidado al medio ambiente; y que incluso ha manifestado simpatía con Rusia. Se trata de una presidencia distante y crítica de la ciencia, las artes y los programas sociales, que representa con crudeza una corriente basada en el mercantilismo neoimperial. En sus primeros 100 días en el poder, Trump consideró que la constitución estadounidense era la culpable de sus problemas. En realidad, su reflexión es que quiere y busca más poder, trastocando peligrosamente los cimientos de su propia nación, y arrastrando a la Tierra entera. En este marco, bien vale la pena sintetizar algunos de los rasgos de la personalidad y de la política de Trump, y de su equipo, que están cambiando la fisonomía de la política mundial.

Personalidad: se ve a sí mismo como el mejor del mundo. Guía parte de sus acciones por el *rating* y la fama. En su trayectoria existen antecedentes racistas y de misoginia. Evidencia un difícil manejo de sus palabras y emociones en público; distorsiona los hechos y presenta argumentos sin comprobación. Es una personalidad explosiva e impredecible.

Ideología: de la supremacía blanca. Tiene simpatía por los movimientos neonazis, el conservadurismo religioso y político, las influencias mercantilistas, las corrientes hegemónicas, supremacistas, militaristas y neoimperiales dentro de Estados Unidos.

Política: carrera empresarial y de medios de comunicación formada en torno a la celebridad y el contraataque a los adversarios y negocios. Manejo dogmático y segmentado de la política en general, y de la política pública en la presidencia. No está cómodo ni con la rendición de cuentas, ni con el juego democrático.

Tesoro: busca establecer el equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo de la mano de la estrategia de seguridad nacional y la protección del sistema financiero internacional. Nombró a un empresario para dirigir el Departamento del Tesoro.

Comercio: es uno de los departamentos que recibe atención prioritaria del presidente, quien busca fortalecer el sector privado como nunca antes en la historia de Estados Unidos. Es, en extremo, crítico de los tratados comerciales de los últimos treinta años. Elementos centrales de esta cartera son la inversión en negocios y la ampliación de la base laboral para incidir en el crecimiento económico. Una de las primeras acciones de este departamento fue salir del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica; tiene amenazado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y México. Al frente del Departamento de Comercio está un empresario.

Política exterior: el ángulo, la experiencia y los intereses de la política exterior las puso en manos de un empresario de Exxon Mobil, Rex Tillerson, en marzo de 2018, cuando fue sustituido por

Mike Pompeo, ex Director de la Agencia Central Inteligencia (CIA) en la administración de Trump. El cambio es muy polémico, ya que una característica es la incondicionalidad a Trump, en especial después de dirigir la CIA.

Medio ambiente: en contrapunto, la Orden Ejecutiva sobre la Agencia de Protección del Medio Ambiente busca reducir las regulaciones que “obstruyen” la libre acción de las empresas en la creación de empleos. “Se acabó la guerra contra el carbón y los mineros”, aseguró Trump el 28 de marzo de 2017.²⁰ Incluso se aprobó el permiso, que había sido suspendido, para la construcción del gasoducto y la Dakota Access Pipeline, a favor de la industria petrolera, lo que vulnera los derechos de los nativos americanos que protegían esa reserva.²¹ Las nuevas disposiciones incluyen la retirada de Estados Unidos del Tratado de París, el cual consiste en reducir las emisiones de carbono, las cuales aceleran el calentamiento global y el aumento del nivel de los mares, y alejan a la superpotencia de un compromiso global con la protección al medio ambiente. Esto también incita a que países como China e India estén menos atentos a las regulaciones internacionales a favor del medio ambiente.

Defensa: una de las áreas más influyentes del poder estadounidense. El presidente Trump incrementó en 2.5% el gasto en defensa, en comparación con el 2017. El aumento más importante en los últimos 15 años finalmente aprobado por el congreso en marzo de 2018 para combatir al Estado Islámico, modernizar la flota naval y aérea, y mejorar la rapidez para respuestas tempranas en cualquier parte del

²⁰ La Casa Blanca, “Remarks by President Trump at Signing of Executive Order to Create Energy Independence” [en línea], marzo del 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/remarks-president-trump-signing-executive-order-create-energy> [consultado el 4 de febrero del 2018].

²¹ La Casa Blanca, “Memorandum for the Secretary of the Army” [en línea], enero del 2017, <https://assets.documentcloud.org/documents/3410448/Construction-of-the-Dakota-Access-Pipeline.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].

mundo. Uno de los incrementos en modernización de las fuerzas armadas más importantes en la historia de Estados Unidos proviene de la administración de Trump. En sus manos se encuentra un marino retirado, James N. Mattis.

Seguridad interior: para este gobierno, la Orden Ejecutiva *Border Security and Enforcement Improvements*, del 25 de enero del 2017, pretende ser la más amplia y profunda en la materia. Se construye sobre la base de tres premisas: la seguridad de las personas, la integridad territorial y el cumplimiento de las leyes de inmigración. De igual forma, pretende frenar el crecimiento poblacional indocumentado y restringir la inmigración legal de todas las regiones del mundo; fortalecer las sanciones y controles migratorios internos y externos, y “mejorar” todos los puntos de entrada: marítimos, aéreos y terrestres. Uno de los puntos críticos de la seguridad interior es la vecindad con México: “Para asegurar la frontera sur y prevenir una mayor inmigración ilegal”.²² En suma, tres componentes son esenciales de estas directivas como amenazas a la seguridad nacional: los inmigrantes, las organizaciones del crimen organizado transnacional y el terrorismo. Ése es el tono de la seguridad interior, vinculada con la seguridad nacional y con la defensa, la cual estuvo en manos del general John F. Kelly y ahora lo ocupa Kirstjen Nielsen, su ex Joint Chief of Staff en el Departamento de Seguridad Interior.

Inteligencia: en un proceso inusual, la comunidad de inteligencia de Estados Unidos confrontó a su presidente con el manejo de información sensible. La controversia consistió en asegurar que el general Michael Flynn, ex consejero de seguridad nacional en los primeros días de gobierno de Trump, recibió dinero de una empresa

²² La Casa Blanca, “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements” [en línea], enero del 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements> [consultado el 4 de febrero del 2018].

rusa. De acuerdo con la legislación de su país, esa situación es ilegal, y ello fue ventilado en los medios de comunicación, lo que estableció claramente un enfrentamiento entre la comunidad de inteligencia y la prensa con el presidente Trump, tras la renuncia del general Flynn. El litigio no es sencillo porque se trata de uno de los gremios más poderosos en Washington, ya que la comunidad de inteligencia representa al Estado profundo de Estados Unidos. Su principal malestar proviene de la alteración del concepto estratégico en torno a la Federación Rusa, que no ha dejado de ser vista como una amenaza a la seguridad del *establishment*.

Nuclear: en relación con el uso del poder nuclear, el presidente no requiere autorización del Congreso, lo que se estableció con la finalidad de anticiparse a una amenaza que pudiera comprometer la integridad de Estados Unidos. No obstante, eso ha generado profundas reservas alrededor del mundo y en el propio país. La confidencialidad para el uso de los códigos nucleares y los planes de guerra de esas proporciones levantó las alarmas de 36 exoficiales del sistema en manos de Trump, quien en campaña y en sus primeros meses de gobierno mostró interés en modernizar la planta nuclear de Estados Unidos. En la actualidad, existen tres preocupaciones globales con esta capacidad, además de la Unión Americana, y son Corea del Norte, Rusia y China.²³

Seguridad nacional e interior: aquí reside la preocupación central de este gobierno, que busca inyectar la máxima capacidad de integración a la coordinación entre la seguridad nacional e interior. Hay cargos políticos y nombramientos que se encuentran en las facultades presidenciales para integrar a los dos consejos de seguridad,

²³ Frank Gardner, "Trump and the nuclear code", *BBC News* [en línea], 18 de enero 2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38651616> [consultado el 4 de febrero del 2018].

que son las máximas capacidades de coordinación, defensa, inteligencia, seguridad, e incluso, respuesta nuclear. El actual consejero de seguridad nacional es John Bolton, ultraconservador, y, si pasamos revista a los componentes que congregan el Consejo de Seguridad Nacional, veremos que presenta contradicciones y vulnerabilidades en su interior, lo que cuestiona el manejo correcto de la seguridad nacional.

Burocracia: para este gobierno es una prioridad la reducción de presupuesto a 80 programas, entre los que se encuentran las humanidades, las artes, la ciencia, la protección del medio ambiente, la diplomacia, así como programas a favor de la paz, de fortalecimiento social en la frontera con Canadá, y África, entre otros. El objetivo de ese recorte presupuestal es canalizar mayores recursos a la estructura militar y al sistema de seguridad nacional en un 25%. El argumento es que esos programas no deben quedar en manos del sector gubernamental, sino que deben ser tomados por el sector privado.²⁴

Diplomacia coercitiva de la mano de amenazas de guerra: la manifestación del poder estadounidense se encarna en la manera como se relaciona con el mundo. Tan sólo en el arranque de su gobierno, Trump ha sacudido y amenazado a los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas que no sigan sus intereses, y puesto contra la pared a la OTAN. Como rasgo distintivo en las Américas, ha hecho amenazas militares a México y a Venezuela; ha enviado misiles teledirigidos a Siria y tiene al mundo con la amenaza de una crisis nuclear con Corea del Norte. En suma, la administración Trump es el signo de nuestra era: discordia e incertidumbre.

²⁴ David Ingold, Chloe Whiteaker, Michael Keller y Hannah Recht, “These 80 Programs Would Lose Federal Funding Under Trump’s Proposed Budget”, *Bloomberg Politics* [en línea], 16 de marzo del 2017, <https://www.bloomberg.com/graphics/2017-trump-budget/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Riesgos, amenazas y vulnerabilidades en la era Trump

- Es una amenaza a la paz y a la seguridad internacional.
- Es una amenaza a la seguridad regional.
- Es una amenaza a la seguridad nacional mexicana.
- Debilita y erosiona el sistema internacional que proviene de la Segunda Guerra Mundial.
- Provoca una mayor vulnerabilidad continental.
- Propicia un mayor número de riesgos.
- Evidencia obsesión con la seguridad nacional y la seguridad interior.

México es el lado “negativo” de su seguridad interior. En suma, es evidente la intersección entre el mercantilismo, la militarización de la defensa exterior, y la seguridad nacional e interior, y viene en marcha una transformación en la arena nuclear. El grueso de este liderazgo proviene de personajes de la Guerra Fría, que se afirman como nacionalistas. Asimismo, constituyen una reacción muy profunda al ascenso demográfico de asiáticos, latinos, musulmanes, e incluso, de afroestadounidenses en las últimas décadas, y son muy críticos de gobiernos tradicionales en el Partido Republicano y el Partido Demócrata.

Reconceptualizar la seguridad nacional en México: rasgos generales

A la luz del cambio es necesario replantear la relación de poco menos de dos siglos entre ambos países, frente a una frontera álgida que va de la guerra con Texas en 1836 al Tratado de Guadalupe Hidalgo de

1848 al identificar a Estados Unidos como una amenaza potencial a la existencia vital del país.²⁵ Y por la otra, el proceso de integración gradual que la vecindad deparó a los países de la región con la entrada en marcha del TLC-AN el 1º de enero de 1994, hasta el arribo de la administración Trump, que actualmente desafía el lugar de México en América del Norte.

Asimismo, no puede pasar por alto que la geografía que comparten ambas naciones tanto del aire, la tierra y los océanos tiene un ecosistema bastante rico en especies marinas, mariposas, reptiles, aves y un sinnúmero de especie endémicas y distintos recursos acuíferos. La historia geográfica de esta zona siempre será anterior a la aparición del Estado nación y de la redefinición de las fronteras.

En el caso de México, el control de la frontera no ha sido una prioridad: estamos recogiendo las terribles consecuencias de la centralización, que ha sido incapaz de impulsar la seguridad y el desarrollo. Mientras tanto la política expansionista de Estados Unidos avanzó en el siglo XIX y se afianzó durante la Revolución mexicana sobre las bases de una República amorfa y vulnerable.²⁶ Con los Tratados de Bucareli, Washington decidió que no intervendría más en los asuntos internos de México durante unas décadas.²⁷ Sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial, México definió que se convertiría en un aliado de Estados Unidos para preservar sus intereses estratégicos de largo aliento en la región.²⁸ Al final de la conflagración mundial, el nacionalismo revolucionario colaboró, a su

²⁵ Luis Alamillo Flores, *Doctrina mexicana de guerra* [en línea]. México, Talleres de Costa, 1943, <https://web.archive.org/web/20090723163555/http://mx.geocities.com/cencoalt/110901/doctrina.htm> [consultado el 4 de febrero del 2018].

²⁶ Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.

²⁷ Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico 1776-2000*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

²⁸ Por su parte, Estados Unidos ya anticipaba el tejido de una alianza estratégica con México bajo la “política del buen vecino”, previamente a la Segunda Guerra Mundial. A. Rodríguez Sumano, *North American Regional Security: A Trilateral Framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2013.

manera, en el combate a las amenazas de la Guerra Fría permeadas por la confrontación Este-Oeste, es decir, el combate al comunismo y a las expresiones de la izquierda revolucionaria.²⁹

Cuando la Unión Soviética entró en declive (1991) y se prolongaron los regionalismos por el mundo, la integración de México en América del Norte se hizo realidad. En la actualidad, es necesario hacer un alto acucioso en el camino que el expresidente Carlos Salinas de Gortari concretó con la integración entre México y Estados Unidos. Algo que Sydney Weintraub definió como el acuerdo más significativo entre México y Estados Unidos desde el Tratado Guadalupe Hidalgo de 1848.³⁰ Sin embargo, en su momento, Jorge G. Castañeda, Adolfo Aguilar Zinser y Lorenzo Meyer denunciaron que el proceso de integración había sido un acuerdo antidemocrático, que era opuesto a lo que ocurrió en la Unión Europea, donde se establecía una cláusula democrática y acuerdos compensatorios para las zonas menos desarrolladas y pobres.

Asimismo, exfuncionarios de la Secretaría de Marina, de la Secretaría de Defensa y de los servicios de inteligencia reconocen que la directiva de desarrollo y seguridad nacional fue cancelada por Carlos Salinas de Gortari al concretarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esto se dio con el proceso de liberalización comercial y de privatizaciones que se hicieron patentes, y en sintonía con el Consenso de Washington de finales de los ochenta, lo que colocó al país en la órbita de las fuerzas del mercado que dismantelaron la industria nacional y dejaron a la deriva el campo. Asimismo, se desdibujó la autonomía relativa que provenía de la época de Lázaro

²⁹ Jorge G. Castañeda, *La utopía desarmada, intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Joaquín Mortiz, Planeta, 1993.

³⁰ “On the other hand, NAFTA can live up to its promise and turnout to be the most important agreement signed between the United States and Mexico since 1848, when the Treaty of Guadalupe Hidalgo ending the war between the two countries was forced on Mexico”, en Sydney Weintraub, *NAFTA at Three. A Progress Report*. Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies, 1997, p. 23.

Cárdenas con la expropiación petrolera en 1938, y se prolongó e intentó modificar la visión adversa que se tenía sobre Estados Unidos en nuestro país, pero no prosperó cabalmente.³¹ Eran los años de un control férreo de los instrumentos del poder en la presidencia de la República: política interior y exterior, mayoría parlamentaria en el Congreso de la Unión y el Senado de la República, etcétera.

A 24 años de distancia, la integración ha significado el escrutinio permanente y sistemático de México en Estados Unidos (Casa Blanca, Congreso, tanques de pensamiento, prensa, gobiernos locales y estatales) de los más diversos componentes, que van desde la violación a los derechos humanos y la corrupción, pasando por el comercio desleal hasta los temas de migración, energía, inseguridad y violencia. Asimismo, en la medida que va disminuyendo la participación estatal y la globalización avanza, se hacen más intensos los niveles de interdependencia catapultados por la globalización y la cercanía geográfica.

Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 sobredimensionaron la ausencia de una doctrina de seguridad nacional y una política exterior de Estado en nuestro país. Mientras que Estados Unidos avanzó y redefinió un perímetro de seguridad con la creación del Departamento de Seguridad Interior y el Comando Norte, con la finalidad de fortalecer su seguridad interior, en la práctica la violencia se propagó y la percepción de inseguridad se desbordó en la frontera de ambas naciones. Pese a las resistencias preliminares de participar en la nueva estructura de seguridad estadounidense, concernientes a la guerra contra el terrorismo, México sí profundizó su cooperación en el combate a la delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón.³² Empero, la descom-

³¹ En una gran cantidad de conversaciones formales e informales con miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional he podido constatar que el sistema de defensa, en su sentido doctrinal, se encuentra fuertemente anclado en no permitir una nueva intervención por parte de Estados Unidos como la que se dio en la guerra de 1846-1847.

³² Alejandro Poiré, "Visión de Estado en la seguridad regional de México", en A. Rodríguez Sumano, *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte...*, *op. cit.*

posición del sistema de seguridad y justicia en los tres niveles de gobierno, de la mano de la corrupción y la impunidad, han desbordado la delincuencia organizada y colocado al país en uno de los epicentros de la violencia más agudos del hemisferio occidental, con un radio de ejecuciones de 57 personas diarias, sólo durante el 2016, en la administración de Enrique Peña.³³

En estas circunstancias, la llegada al poder de Donald Trump representa un desafío estructural al rol del país en el mundo y en su relación con Estados Unidos. Por ejemplo, la Orden Ejecutiva, *Border Security and Enforcement Improvements*, del 25 de enero del 2017.³⁴ En este esquema, al vincular a los Consejos de Seguridad Nacional e Interior, se busca que los departamentos ejecutivos y las agencias gubernamentales desplieguen todos los recursos legales para asegurar la frontera sur, repatriar de manera expedita y prevenir una mayor migración indocumentada a Estados Unidos.³⁵

En este sentido, los migrantes, las organizaciones del crimen organizado transnacional y el terrorismo son las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos. Estas amenazas se encuentran en el corazón de las preocupaciones de la actual administración, evidenciadas claramente con la militarización de la seguridad nacional. En consecuencia, el análisis sistemático de la frontera sur estadounidense es un referente obligado de la relación con todo el continente y con el mundo entero. Asimismo, la política de combate al crimen organizado de Trump apunta a una mayor presión sobre las autoridades mexica-

³³ Arturo Angel, "El año más violento del sexenio: aumentan los homicidios dolosos en 24 estados", *Animal Político* [en línea], 22 de diciembre del 2016, <http://www.animalpolitico.com/2016/12/homicidios-violencia-mexico-2016/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

³⁴ Véase la página 259.

³⁵ La Casa Blanca, "Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements" [en línea], enero del 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements> [consultado el 4 de febrero del 2018].

nas para detener esta expansión. Por ejemplo, la Orden Ejecutiva, *Transnational Criminal Organizations*, se vincula con las directivas sobre migración, ya que asume que las redes delictivas entran de manera ilegal a Estados Unidos.³⁶ En esa directiva participan los jefes del Departamento de Estado, de Seguridad Interior, de Procuración de Justicia, de la Central de Inteligencia y del Control de Drogas, entre otros. El objetivo es conformar un grupo que haga frente a la amenaza a la seguridad nacional, pero no consideran que Estados Unidos es parte de la construcción de terroristas, del crimen organizado transnacional y del nutrido flujo migratorio.³⁷

Con estas iniciativas y la hostilidad de la administración Trump hacia México, las preguntas que quedan en el aire son: ¿con qué intensidad y durante cuánto tiempo se presentarán estos cambios? ¿Llegaron para quedarse? Por lo pronto, el punto de partida en la irrupción de Trump es una realidad en marcha. Paralelamente, se puede organizar un análisis que determine las gradaciones del poder, los sectores y los niveles de análisis, para entender la complejidad de la relación, la identificación de intereses y la mejor organización de las respuestas nacionales, así como de los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional y los intereses de México, dentro y fuera del país.

En este panorama, es importante reconocer que los paradigmas que tenemos son obsoletos y han sido pulverizados por la realidad. El gobierno de Trump puede ser acotado por el tiempo: por lo menos dos años más. Incluso, en el caso de una salida de su persona de la Casa Blanca lo podría substituir su vicepresidente, Mike Pence. El cambio en Estados Unidos es el resultado de un movimiento

³⁶ La Casa Blanca, “Enforcing Federal Law with Respect to Transnational Criminal Organizations and Preventing International Trafficking” [en línea], febrero del 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/09/presidential-executive-order-enforcing-federal-law-respect-transnational> [consultado el 4 de febrero del 2018].

³⁷ Esto requiere un mayor análisis que podrá consultarse en otra obra que por el momento está en proceso.

nacionalista muy poderoso en lo mercantil, ideológico, racial y militar. Se tendrá que analizar su permanencia de cara a las fuerzas liberales y democráticas, así como sus límites y alcances. Existe una historia de interdependencia económica y social de poco menos de dos siglos y es más fuerte que la existencia de un gobierno adverso porque elabora un conjunto de intereses compartidos a lo largo de dos siglos y más allá de los gobiernos federales.

Reconceptualizar la seguridad en los intereses de México: niveles y sectores

El análisis regional y la interdependencia

La región permite ver que entre Estados Unidos y México existen intereses compartidos, independientemente de las ideologías y las preferencias. El análisis en el ámbito del Estado dependerá de la capacidad de las instituciones nacionales para delinear la defensa de esos intereses en el marco de la interdependencia. Por ejemplo:

Naturaleza: un estimado de 3.5 millones de años.³⁸

Comercio: cerca de dos siglos.³⁹

Frontera: entre 1836, 1848, 1853 y 1963.⁴⁰

³⁸ <http://www.minesonline.com/government-project-opportunities/mexico-opportunities/mexico-s-geological-setting.aspx>.

³⁹ Si bien Estados Unidos, como nación independiente, sostuvo relaciones con el Virreinato de la Nueva España, no fue sino hasta 1822 que reconoció al México independiente. Erik Velásquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*. México, El Colegio de México, 2010, p. 398.

⁴⁰ En 1836, la Guerra de la Independencia de Texas; en 1848, el Tratado de Guadalupe Hidalgo, mediante el cual se ceden los territorios actuales de California, Arizona, Nuevo México y Texas, como resultado de la Guerra México-Estados Unidos (1845-1847); en 1853, Santa Ana vende a Estados Unidos el territorio de la Mesilla; en 1963, se resuelve la disputa del territorio el Chamizal, y se devuelve a México. Gladys Gregory y Liss Sheldon B., "Chamizal Dispute", Texas State Historical Association [en línea], <https://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/nbc01> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Migración: cinco periodos, 1809, 1836, 1848, 1862, 1900.

Remesas: 25 000 millones de dólares anuales.⁴¹

Turismo:⁴² inversión extranjera directa: 28 000 millones de dólares en el 2015, 53.1% de Estados Unidos.⁴³

Energía: con la reforma energética del 2013 ambos países tienen el potencial de adquirir un valor de 49 000 millones de dólares en materia de cooperación energética.⁴⁴

Ciencia y tecnología: los últimos acuerdos que fueron firmados en materia de cooperación científica y tecnológica fueron en el 2007 y en el 2008, en materia de ciencias geológicas y en seguridad nacional, respectivamente.⁴⁵

⁴¹ Las primeras mediciones provienen del año 1995, y son registradas por el Banco de México. Se trata de la segunda entrada de divisas al país después de las exportaciones del petróleo.

⁴² En su concepción moderna, el turismo en México alcanzó cierto desarrollo como parte de una política pública de fomento al desarrollo, desde la presidencia de la República, a partir del gobierno de Miguel Alemán, en 1946. “Considerando las condiciones que prevalecían al final de la Segunda Guerra Mundial, México tuvo una disminución en sus exportaciones, principalmente a su mercado natural: Estados Unidos. Fue entonces que el gobierno tomó la decisión de desarrollar al país por medio de la industrialización; pero no se tenían capitales ni las inversiones para impulsarla. En este momento crítico, Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se convirtió en el primer presidente de México que identificó al turismo como un fenómeno económico; vio que por medio de éste se podían obtener las divisas que permitirían financiar la industria de la transformación. Durante su campaña en 1946 presentó la ‘Declaración Turística’ o ‘Carta Turística’, en la que resaltaba que el turismo nacional y extranjero serían útiles para desarrollar muchas zonas del país (Jiménez, 1993)”.

⁴³ Secretaría de Economía, “En 2015 México registró 28,382.3 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa” [en línea], Dirección de Comunicación Social, 21 de febrero del 2016, <http://www.gob.mx/se/prensa/en-2015-mexico-registro-28-382-3-millon-de-dolares-de-inversion-extranjera-directa> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁴⁴ Duncan Wood, “U.S.-Mexico energy and climate collaboration”, The Wilson Quarterly [en línea], 2017, <https://wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/u-s-mexico-energy-and-climate-collaboration/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁴⁵ Departamento de Estado, *Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States on Cooperation in Science and Technology for Homeland Security Matters* [en línea], 2011, <https://www.state.gov/documents/organization/161801.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018]; Departamento de Estado, *Memorandum of Understanding Between the U.S. Geological Survey of the Department of the Interior of the United States of America and the Centro de Investigación*

TLC-AN: El 64% del comercio total de México se concentra en Estados Unidos; 20% del PIB está ligado con este comercio; 80% de las exportaciones mexicanas se dirigen hacia Estados Unidos, mientras que 48% de las importaciones provienen del mismo país. En el 2010, el comercio bilateral alcanzó la cifra de 383 000 millones de dólares, cuatro veces más desde 1993, y las exportaciones, un valor de 238 000 millones de dólares, lo que generó una balanza comercial favorable para México en los últimos 16 años.⁴⁶

La dimensión regional obliga a un diagnóstico de interacción entre la interdependencia y la geografía vinculadas con la nación y monitoreadas por el sistema político, que define los límites entre los Estados. No obstante, se requiere forzosamente de la negociación y la construcción de acuerdos para proteger esos intereses compartidos con Estados Unidos, en un momento de hostilidad. En el plano de las negociaciones, lo que está en juego es el papel de México en la construcción de la vecindad, de acuerdos y de puentes; de la protección compartida de intereses que van del comercio, las dos fronteras terrestres, la zona económica exclusiva, las telecomunicaciones, la seguridad aérea y satelital, los puertos y las aduanas, además de las instalaciones estratégicas. Nuestra posición estratégica entre el Pacífico, el Golfo, el Caribe y Centroamérica, en materia de comercio, energía, seguridad marítima y aérea, relaciones culturales y de buenas prácticas son piezas que entran en una dimensión geoestratégica y regional de la seguridad nacional. Asimismo, son clave las implicaciones hemisféricas y para la seguridad global, al ser México el flanco sur de la superpotencia.

Científica y de Educación Superior De Ensenada, Baja California, of The United Mexican States Concerning Scientific and Technical Cooperation in the Earth Sciences [en línea], 2007, <https://www.state.gov/documents/organization/176723.pdf>.

⁴⁶ Julián Ventura Valero, "La visión diplomática de México en América del Norte: Esfuerzos económicos y de seguridad", en Abelardo Rodríguez Sumano, *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, op. cit., p. 91.

¿Qué asegurar? El nivel de Estado y la nación

En términos de seguridad, el gobierno necesita definir su integridad estatal al interior y al exterior de sus fronteras. Es una responsabilidad soberana de cualquier país y un elemento ineludible en términos de jerarquías y prioridades en México. Aquí es donde más trabajo se puede hacer, ya que implica el plano nacional. A lo largo de la historia, México ha tenido la cualidad de extraviar los consensos, los acuerdos y el rumbo. En este sentido, construir el centro gravitacional de su fuerza y su futuro yace en la riqueza de la pluralidad artística, cultural y natural, en los momentos que han construido su lugar y relevancia en el mundo a lo largo de varios milenios.⁴⁷ En la época moderna, ese lugar y esta relevancia descansan en sus entrañas, en sus rincones y en sus colinas más variadas; todos estos son elementos que construyen el alma de México y le dan cuerpo al Estado, lo cual comprende:

- Patrimonio cultural y natural.
- Integridad territorial.
- Diversidad y riqueza de regiones, climas y biodiversidad.
- Fronteras norte.
- Frontera sur.
- Soberanía aérea, terrestre y marítima.
- Población.
- Integridad de la movilidad humana.
- Marco constitucional e instituciones.
- Fuerzas armadas: Ejército, Marina y Fuerza Aérea.
- Política interior y exterior.

⁴⁷ Se estima que las pinturas rupestres en la Sierra de San Francisco tienen 7 500 años de antigüedad, información de “Pinturas rupestres de la Cueva de San Borjitas, de las más antiguas del estilo ‘Gran Mural’”, INAH [en línea], <http://www.inah.gob.mx/es/boletines/4988-pinturas-rupestres-de-la-cueva-de-san-borjitas-de-las-mas-antiguas-del-estilo-gran-mural>.

- Procuración y administración de justicia.
- Seguridad interior.
- Defensa interior y exterior.
- Instalaciones estratégicas: puertos, aeropuertos, instalaciones eléctricas y petroleras.
- Política energética.
- Telecomunicaciones.
- Política económica, financiera e industrial.
- Desarrollo económico y social.
- Seguridad alimentaria y humana.
- Seguridad nacional y pública.
- Inteligencia civil y militar.
- Fortalecimiento de la relación civil-militar en un marco democrático.

El dilema

La incapacidad de los órganos judiciales de sancionar a la corrupción y a la impunidad, que además no es exclusiva del Ejecutivo Federal, sino que involucra a los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y amplios sectores de la sociedad, amplifica la erosión del Estado y el nivel de la crisis, puesto que se da en el ámbito de la República. Esa carencia política e institucional se acompaña de la incapacidad del país para concretar una Doctrina Integral de Seguridad Nacional, la cual requiere ser flexible y renovarse constantemente para asegurar los intereses permanentes del Estado mexicano, y hacer frente a la volatilidad del sistema internacional. En este orden de ideas, se concibe con carácter de urgente un cambio radical que ayude a reencauzar la viabilidad de México en su doble acepción: nacional e internacional. A continuación se ofrece un apretado balance del decurso de nuestro país de los últimos tiempos:

- Resulta obsoleto que la seguridad nacional mexicana se encuentre exclusivamente en la presidencia de la República.
- El manejo exclusivo de la seguridad nacional al interior del Ejecutivo Federal es inoperante y disfuncional.
- El manejo de la seguridad en el Consejo de Seguridad Nacional y en la Secretaría de Gobernación en poco menos de dos décadas ha sido ineficaz.
- Las acciones de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional para llamar a cuentas al Ejecutivo Federal en el manejo de la seguridad nacional y pública son insuficientes.
- Resulta disfuncional que los sistemas de seguridad nacional, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, defensa nacional, política exterior, política económica y social se encuentren desintegrados en el marco general del Estado y las estructuras que comprenden la República.
- No hay sanciones legales por parte del Poder Judicial para los responsables en la conducción incorrecta de la seguridad nacional, la defensa nacional, la seguridad pública, la justicia y la política exterior.

El académico Tomás Martínez, en una conversación para este trabajo, colocó la siguiente disyuntiva con respecto de mis propuestas:

Posiblemente el principal problema de la actual coyuntura es el no contar en la presidencia con un líder que tenga una visión de Estado. Habría que preguntarnos cuándo el país perdió esa visión de Estado. Si uno revisa el texto de Jefferson Morley, titulado *Nuestro hombre en México. Wiston Scott y la historia oculta de la CIA*, parecería que la perdimos desde los tiempos de Adolfo López Mateos. De ser así, el problema es estructural y entraña una revisión del poder político en México. Con Lázaro Cárdenas, quien sí forjó una visión de Estado, ganamos la autonomía relativa del Estado. Después de él,

fue perdiendo fuerza gradualmente. Con Salinas se consumó la visión de Estado, le dio la estocada de oro al poder político para subordinarlo al poder económico, a las élites económicas desnacionalizadas, y darle vida al Tratado de Libre Comercio, componente que puso en jaque mate a la directiva de desarrollo de la seguridad nacional.

Si no producimos una clase política con una visión de Estado, no podremos restablecer o edificar el Estado de derecho, y sin éste no podremos avanzar en la construcción del Estado democrático ni en la reconfiguración del Estado nacional, sólo así podremos reencontrarnos con la seguridad perdida, como desde siempre anda en su búsqueda el buen Sergio Aguayo. Por tanto, necesitamos una reforma política del Estado que trastoque las entrañas de nuestras élites políticas y económicas.⁴⁸

El problema es histórico y estructural, si aceptamos la tesis de que la última ocasión en la que permeó en México una visión de Estado, no sólo con decisiones sino como funcionamiento del país, fue con Lázaro Cárdenas. Esa visión de Estado, además, se vio desafiada por la vecindad y la relación estratégica con Estados Unidos, justo antes de entrar a la Segunda Guerra Mundial. También, si aceptamos la tesis, no podrá negarse que en el seno del sistema político permearon la corrupción y la impunidad hacia la clase política, y éstas se han extendido de manera importante hasta nuestros días. En un texto memorable, Aguilar Zínser sostiene que la corrupción se puede rastrear desde el inicio del México independiente.⁴⁹ Existen autores que señalan que se arraigó durante la Nueva España y trascendió como una reliquia colonial, aderezada por la vida independiente.

⁴⁸ Entrevista con el analista Tomás Martínez, Ciudad de México, 28 de abril del 2017.

⁴⁹ Adolfo Aguilar Zínser, "El compromiso del combate a la corrupción", en *Compromisos con la Nación*, México. Barcelona, Plaza y Janés, 1996.

Propuestas

- Instalar en el Consejo de Seguridad Nacional un instrumento del Estado mexicano que elabore la doctrina de conjunto, con base en los intereses permanentes del Estado mexicano.
- Constituir un equipo de trabajo que arme el mapa conceptual y la ruta legal para armonizar e integrar las reformas que conlleven a un aparato de seguridad nacional, y que le den coherencia e integridad al Estado mexicano.
- Redoblar y profundizar la profesionalización de la seguridad nacional en coordinación con la Universidad Naval, el Colegio de la Defensa, la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, las Comisiones de Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Defensa, Marina, Política Exterior y Procuración de Justicia del Congreso de la Unión, con la participación de las universidades y centros de investigación del país, académicos y medios de comunicación, así como con las organizaciones de la sociedad civil.
- Impulsar un servicio civil de carrera de los funcionarios en materia de seguridad nacional y pública.
- Desarrollar un enfoque transexenal y de Estado.
- Impartir sanciones legales y económicas a los responsables de violentar las responsabilidades jurídicas e institucionales.
- Coadyuvar en la construcción de una política de seguridad nacional y de Estado, republicana y de corte democrático. Que ponga en primer lugar a la población, respete sus derechos humanos y patrimonio. El individuo y la familia pueden coadyuvar con la directiva de la seguridad nacional como las primeras instituciones para preservar y salvaguardar.
- Propiciar la legitimidad de las instituciones republicanas a través de la transparencia en los procesos de elección.
- Fortalecimiento de los instrumentos democráticos, en especial la rendición de cuentas.

- Visión de conjunto, transversal y multidisciplinaria.
- Concebir centros de investigación e instituciones con una dimensión prospectiva para analizar riesgos y amenazas presentes y futuros.

Dimensión continental

La ubicación geográfica de México en el Continente Americano permite visualizar una serie de convergencias históricas, compartidas con el Caribe, Centroamérica y Sudamérica, en el comercio, el turismo, la cultura, la lengua, la energía y la seguridad. México tiene una larga y profunda convergencia diplomática, política y doctrinaria con el conjunto de países que conforman América Latina, relacionada con la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la resolución pacífica de controversias. El Caribe es fundamental en términos de su seguridad vital, en especial, la relación con la Habana y Haití. A pesar de las diferencias en el tipo de régimen político entre la Habana y la Ciudad de México, los une la cercanía de sus pueblos y los intereses compartidos en la seguridad del Golfo y el Caribe. La relación con Centroamérica forma parte de la seguridad estratégica de México pues comparten la frontera sur, además de los dilemas del subdesarrollo, las inversiones, el comercio, el turismo, la cultura y un cúmulo de relaciones profundas entre los estados de Tabasco, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán. Al igual que el Caribe, Belice y Guatemala se encuentran en el primer orden de las prioridades para la seguridad mexicana; en la frontera común existe un riesgo que se comparte con el grueso de países centroamericanos, como El Salvador, Honduras y Guatemala. En este sentido, el fenómeno de las maras, la trata de personas, los migrantes no acompañados y el tráfico de personas constituyen parte de los riesgos y amenazas al sur de México. En la visión hemisférica, el tráfico de drogas que provienen de Perú,

Bolivia y Colombia constituye la ruta del crimen organizado que amenaza al continente, y que incide negativamente en el territorio nacional. Por lo tanto, la dimensión geopolítica hacia América Latina es inentendible sin los riesgos, las amenazas y las oportunidades de México en la arquitectura de la seguridad y política exterior de Estado, y con miras claramente geoestratégicas. Asimismo, en función de los riesgos y las amenazas del crimen organizado transnacional, es necesario vincular la dimensión hemisférica con las implicaciones globales.

Dimensión internacional

Una eventual guerra en Asia-Pacífico trastocaría los intereses comerciales que México posee con Japón y Corea del Sur, dos de las naciones que se verían directamente afectadas por la tensión nuclear entre Estados Unidos y Corea del Norte. Por lo pronto, el TPP ya fue cancelado —sin las negociaciones por algunos de sus miembros—, y la política de la Alianza del Pacífico tendrá que ser redefinida por la cancillería mexicana con los países latinoamericanos. Asimismo, México requiere subir las alarmas en la protección del espacio aéreo y de la zona continental del Pacífico, para una correcta coordinación con la Quinta Flota estadounidense y con las áreas de monitoreo nuclear, y organizar actividades coincidentes entre los responsables de la seguridad marítima de Canadá, Estados Unidos y México. No se debe olvidar que nuestro país ya posee un punto de alertas tempranas mediante los contactos con el Comando Norte y el Comando de Defensa aéreo-espacial en Colorado Springs, en el caso de una eventualidad nuclear que pudiera aproximarse por aire.⁵⁰

⁵⁰ Entrevista con el capitán Adalberto Arauz (retirado), Ciudad de México, 6 de mayo del 2017.

La ruptura de la paz mundial replantearía las variables de la seguridad mexicana porque éstas se encuentran ligadas a Estados Unidos, China y Japón, tres de las economías más prominentes del mundo. Asimismo, descarrilaría la política de paz y seguridad mundial porque tendrían que acordarse los equilibrios nucleares entre Rusia, China y Estados Unidos. En el marco europeo, Estados Unidos podría dislocar los equilibrios con el Medio Oriente, que enfrenta un conflicto en Siria e Irak. El desafío de este escenario sería una escalada de la ola de ataques terroristas del Estado Islámico en contra de los aliados de Estados Unidos en Europa, el Medio Oriente; incluso, el conflicto podría llegar a las Américas.

Dimensión multilateral

México es miembro fundador de la ONU y actor pleno de la OEA. En la actualidad, el contexto para el apoyo del orden internacional es limitado, debido a la retirada de Estados Unidos y Rusia de estos organismos, que han dejado la conducción de la política mundial en manos de los superpoderes globales y hegemónicos, como Estados Unidos, Rusia y China. Las posibilidades para frenar a Estados Unidos, por parte de la ONU, son escasas, y el potencial de la OEA para frenar el deterioro del sistema interamericano también. No obstante, la política exterior mexicana es firme al plantear la resolución pacífica de las controversias internacionales, y se pronuncia a favor de la paz. Por lo tanto, se opone a la carrera nuclear y está en contra de la propagación de las armas ligeras. Asimismo, es un propulsor claro de la Agenda de Desarrollo 2030, y favorece el pacto mundial de los migrantes y los refugiados, así como el balance del cambio climático. En suma, México es un defensor del multilateralismo.

Riesgos y amenazas a la seguridad mexicana

- Corrupción e impunidad.
- Crimen organizado transnacional.
- Delincuencia organizada.
- La vecindad con Estados Unidos y su política exterior.
- Terrorismo transnacional.
- Cambio climático.
- La carrera nuclear.
- Ciberseguridad.

Conclusiones

La administración de Trump es problemática; mantiene al TLC-AN en la incertidumbre, amenazó a los migrantes, busca construir un muro, pretende acabar con procesos que se concibieron a lo largo de décadas, además de que amenazó al país con un conflicto militar. Pretende reducir las ganancias del comercio mexicano en América del Norte y, de ser posible, aumentar el precio del arancel por el libre mercado, y con esas ganancias, construir su muro. Estas iniciativas son consideradas de forma negativa por varios premios Nobel en economía de Estados Unidos. En el marco del sistema financiero internacional, propiciarían un proteccionismo que podría provocar una recesión de la economía mundial.⁵¹

La política de seguridad internacional de Trump tiene el potencial de generar desequilibrios regionales y continentales, y poner

⁵¹ Nick Timiraos, "Prominent Economists, Including Eight Nobel Laureates: 'Do Not Vote for Donald Trump'", *The Wall Street Journal* [en línea], 1º de noviembre del 2016, <https://blogs.wsj.com/economics/2016/11/01/prominent-economists-including-eight-nobel-laureates-do-not-vote-for-donald-trump/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

en peligro la paz mundial. Cincuenta y un premios Nobel de la paz condenan su política racista, xenofóbica y violadora de los derechos humanos.⁵² Un nutrido grupo de científicos, entre los que se encuentran 22 premios Nobel, aseguran que el cambio climático es un peligro real para la Tierra y que, en ese sentido, las políticas del Medio Ambiente de Trump son una amenaza para la estabilidad ecológica de la Tierra.⁵³

Por la vecindad con Estados Unidos, México necesita hacer un despliegue conceptual y diplomático en el nivel global, continental y regional, además de bilateral. Resulta obsoleto y ocioso concentrarse exclusivamente en el nivel nacional. Es imposible una defensa de la soberanía y la seguridad nacional mexicanas sin atender a los intereses estratégicos de México en su acepción regional y geoestratégica, la cual va de Canadá a Estados Unidos, y pasa por el Caribe y Centroamérica.

El nivel de interdependencia económico-comercial, tecnológica, social, ambiental, energética y marítima es asimétrica e histórica entre México y Estados Unidos. Imposible cortar de tajo la interdependencia, debido a que colapsarían los equilibrios macroeconómicos, la balanza comercial, el tipo de cambio, los procesos redistributivos de la economía y la capacidad de pago de los compromisos internacionales de México. En ese sentido, la economía mexicana se verá impactada por la capacidad de influir en el sistema financiero internacional de Estados Unidos.

⁵² Susan Svrluga, “51 Nobel laureates, tens of thousands of academics sign protest of Trump immigration order”, *The Washington Post* [en línea], 3 de febrero del 2017, https://www.washingtonpost.com/news/grade-point/wp/2017/01/27/eleven-nobel-laureates-thousands-of-academics-sign-protest-of-trump-immigration-order/?utm_term=.3f3839d412c0 [consultado el 4 de febrero del 2018].

⁵³ Juliet Eilperin y Chris Mooney, “Over 2,000 scientists urge Trump to respect ‘scientific integrity and independence’”, *The Washington Post* [en línea], 30 de noviembre del 2016, https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/11/30/22-nobel-prize-winners-urge-trump-to-respect-scientific-integrity-and-independence/?utm_term=.47977b2e924d [consultado el 4 de febrero del 2018].

La administración de Trump ha focalizado la frontera con México como el punto vulnerable por el que entran las amenazas a su seguridad: migrantes, crimen organizado transnacional, comercio desleal, corrupción, violencia. Pero la forma como Trump pretende resolverlas sólo hará más difícil la situación, y avivará la crisis humanitaria de inmigrantes que provienen de Centroamérica, y entran y salen de Estados Unidos.

En el caso del crimen organizado transnacional, Estados Unidos sigue siendo el consumidor de drogas más importante del planeta, y es el motor del consumo en el continente. La ausencia de una aproximación comprensiva y racional de la interdependencia en el movimiento de la delincuencia organizada hará imposible concebir políticas consensuadas para su combate, lo que eventualmente aumentará el campo delictivo del dinero ilícito generado por la delincuencia organizada, con el cual financian sus actos de corrupción. Si el gobierno de Trump no reduce la venta ilícita de armas en Estados Unidos, serán inútiles los esfuerzos en la reducción de la violencia, que es capaz de corromper presidentes municipales, gobernadores e incluso instancias federales.

El grueso del equipo de Trump está conformado por magnates de los negocios, ideólogos despechados y militares retirados ultra-conservadores. Su gobierno carece de científicos, idealistas, hombres y mujeres comprometidos con la paz; carece de personas con experiencia en el servicio público y la diplomacia.

México tendrá que replegar sus fuerzas y concentrar sus energías en la medida que impulsa el despliegue de alianzas estratégicas más importantes de su historia. Si la generación actual de mexicanos fracasa en recomponer al país, muy probablemente el futuro, a mediano y largo plazo, será mucho peor de lo que es ahora. ¿Será capaz el arribo de Andrés Manuel López Obrador de replantear el rumbo? ¿Será efectivamente su “Cuarta transformación” el camino que necesita México para salir del atolladero?

Bibliografía

- Aguilar Zinser, Adolfo, “El compromiso del combate a la corrupción”, en *Compromisos con la Nación*. México. Barcelona, Plaza y Janés, 1996.
- Alamillo Flores, Luis, *Doctrina mexicana de guerra* [en línea]. México, Talleres de Costa, 1943.
- Angel, Arturo, “El año más violento del sexenio: aumentan los homicidios dolosos en 24 estados”, *Animal Político* [en línea], 22 de diciembre del 2016, <http://www.animalpolitico.com/2016/12/homicidios-violencia-mexico-2016/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- “A quienes no nos apoyan, estamos anotando sus nombres, dice la embajadora de EU ante ONU”, *Animal Político* [en línea], 28 de enero 2018, <http://www.animalpolitico.com/2017/01/embajadora-estados-unidos-onu/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Carter, Ash, “The Rebalance and Asia Pacific Security Network. Building a Principled Security Network”, *Foreign Affairs* [en línea], 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-10-17/rebalance-and-asia-pacific-security> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- La Casa Blanca, “Enforcing Federal Law with Respect to Transnational Criminal Organizations and Preventing International Trafficking” [en línea], febrero del 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/09/presidential-executive-order-enforcing-federal-law-respect-transnational> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements” [en línea], enero del 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order->

border-security-and-immigration-enforcement-improvements [consultado el 4 de febrero del 2018].

- , “Memorandum for the Secretary of the Army” [en línea], enero del 2017, <https://assets.documentcloud.org/documents/3410448/Construction-of-the-Dakota-Access-Pipeline.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement” [en línea], enero del 2017, www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , “Remarks by President Trump at Signing of Executive Order to Create Energy Independence” [en línea], marzo del 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/remarks-president-trump-signing-executive-order-create-energy> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Castañeda, Jorge G., *La utopía desarmada, intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Joaquín Mortiz, Planeta, 1993.

Departamento de Estado, *Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States on Cooperation in Science and Technology for Homeland Security Matters* [en línea], 2011, <https://www.state.gov/documents/organization/161801.pdf> [consultado el 4 de febrero del 2018].

- , *Memorandum of Understanding Between the U.S. Geological Survey of the Department of the Interior of the United States of America and the Centro de Investigación Científica y de Educación Superior De Ensenada, Baja California, of The United Mexican States Concerning Scientific and Technical Cooperation in the*

- Earth Sciences* [en línea], 2007, <https://www.state.gov/documents/organization/176723.pdf>.
- Eilperin, Juliet y Chris Mooney, “Over 2,000 scientists urge Trump to respect ‘scientific integrity and independence’”, *The Washington Post* [en línea], 30 de noviembre del 2016, https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/11/30/22-nobel-prize-winners-urge-trump-to-respect-scientific-integrity-and-independence/?utm_term=.47977b2e924d [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Gardner, Frank, “Trump and the nuclear code”, BBC News [en línea], 18 de enero 2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38651616> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Gregory, Gladys y Liss Sheldon B., “Chamizal Dispute”, Texas State Historical Association [en línea], <https://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/nbc01> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Hunt, Alex y Brian Wheeler, “Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU”, BBC News [en línea], 12 de abril del 2018, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Ingold David, Chloe Whiteaker, Michael Keller y Hannah Recht, “These 80 Programs Would Lose Federal Funding Under Trump’s Proposed Budget”, *Bloomberg Politics* [en línea], 16 de marzo del 2017, <https://www.bloomberg.com/graphics/2017-trump-budget/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Kilroy, Rick, “Perimeter Defense and Regional Security Cooperation in North America: United States, Canada, and Mexico”, *Homeland Security Affairs* [en línea], XIV, 2007, <https://www.hsaj.org/articles/138>.
- , Abelardo Rodríguez Sumano, Hataley, Todd, *North American Regional Security: A Trilateral Framework?* Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 2013.

- Lee, Chae-Jin, *A troubled Peace, U.S. Policy and the Two Koreas*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.
- Massey Douglas, Durand Jorge y Nolan Malone, “Ensamblaje de la maquinaria: una historia de la migración México-Estados Unidos”, en *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos* [en línea]. México, Cámara de Diputados, 2009, http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/detras_de_la_trama/c3.pdf [consultado el 4 de febrero del 2018].
- McArthur, John y Rasmussen, Krista, “What US Cuts look like”, Brookings [en línea], 1º de mayo de 2017, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/05/01/what-would-us-cuts-to-the-un-look-like/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Ommati, Marcos, “México, coanfitrión por primera vez de la Conferencia Centroamericana de Seguridad”, *Diálogo Revista Militar Digital* [en línea], 27 de abril del 2017, <https://dialogo-americas.com/es/articles/mexico-co-hosts-central-american-security-conference-first-time> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- ONU, “1944-1945: Conferencia de Dumbarton Oaks y Yalta” [en línea], <http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1944-1945-dumbarton-oaks-and-yalta/index.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Poiré, Alejandro “Visión de Estado en la seguridad regional de México”, en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.

- , *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012.
- Sagan, Scott y Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons*. Nueva York, Norton and Company, 1995.
- “Senator Rubio Comments on Recent Developments on the Korean Peninsula”, Marco Rubio, US Senator for Florida [en línea], 2 de abril del 2013, <http://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2013/4/senator-rubio-comments-on-recent-developments-on-the-korean-peninsula> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Secretaría de Economía, “En 2015 México registró 28,382.3 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa” [en línea], Dirección de Comunicación Social, 21 de febrero del 2016, <http://www.gob.mx/se/prensa/en-2015-mexico-registro-28-382-3-millones-de-dolares-de-inversion-extranjera-directa> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- S/A, *New Proliferation Challenges: Dealing with Hard Cases and Strengthening the Regime*. Londres, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.
- Slim, Randa, “Putin’s master plan in Syria”, Foreign Policy [en línea], 18 de marzo del 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/03/18/putins-master-plan-for-syria-assad-isis-russia-peace-deal/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Sur, Serge, *Nuclear Deterrence: Problems and Perspectives in the 1990’s*. Nueva York, United Nations Institute for Disarmament Research, 1993.
- Svrluga Susan, “51 Nobel laureates, tens of thousands of academics sign protest of Trump immigration order”, *The Washington Post* [en línea], 3 de febrero del 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/grade-point/wp/2017/01/27/eleven-nobel-laureates-thousands-of-academics-sign-protest-of-trump->

immigration-order/?utm_term=.3f3839d412c0 [consultado el 4 de febrero del 2018].

Tanner, Fred (ed.), *From Versailles to Baghdad: Post-War Armament Control of Defeated States*. Nueva York, United Nations Institute for Disarmament Research, 1992.

Timiraos, Nick, “Prominent Economists, Including Eight Nobel Laureates: ‘Do Not Vote for Donald Trump’”, *The Wall Street Journal* [en línea], 1º de noviembre del 2016, <https://blogs.wsj.com/economics/2016/11/01/prominent-economists-including-eight-nobel-laureates-do-not-vote-for-donald-trump/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Velásquez García, Erik, *Nueva Historia General de México*. México, Colegio de México, 2010.

Ventura Valero, Julián, “La visión diplomática de México en América del Norte: Esfuerzos económicos y de seguridad”, en Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México, CESNAV, Universidad de Guadalajara, 2012.

Waltz, Kenneth y Scott Sagan, *The Spread of Nuclear Weapons: A debate renewed with New Sections on India, Pakistan, Terrorism and Missile Defense*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 1995.

Weintraub, Sydney, *NAFTA at Three. A Progress Report*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1997.

West Davidson, James, *Nation of Nations: A Narrative history of the American Republic*. New York, McGraw-Hill, 1990.

Wood, Duncan, “U.S.-Mexico energy and climate collaboration”, *The Wilson Quarterly* [en línea], 2017, <https://wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/u-s-mexico-energy-and-climate-collaboration/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Zoraida, Josefina y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico 1776-2000*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

IX. Elaboración de memorándums para la seguridad nacional y la política exterior de México: antecedentes, marco teórico-conceptual y metodología¹

El objetivo de este capítulo consiste en concebir un marco teórico conceptual y una metodología para la elaboración de memorándums en el proceso de toma de decisiones de la seguridad nacional y la política exterior mexicana. En la concepción de esta propuesta recupero cinco experiencias: 1) la cátedra en la Universidad de Georgetown del ex asistente especial en el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Arturo Valenzuela. 2) El análisis del comportamiento de las presidencias de Bill Clinton y George W. Bush.² 3) El doctorado de la Universidad de Miami. 4) La experiencia de análisis sobre el paso de Adolfo Aguilar Zinser como Consejero de Seguridad Nacional en México y su confrontación con Jorge G. Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de Vicente Fox.³ 5) Mi experiencia docente en los programas de

¹ El autor quiere agradecer los comentarios y las revisiones al texto de Ninfa Fuentes, Patricia Solís Minor y Tomás Martínez, así como el excelente trabajo de asistencia en su elaboración, a Erika Rodríguez.

² Abelardo Rodríguez Sumano, *En las entrañas de Goliat, la política estadounidense y su relación con México*. México, Nuevo Siglo Aguilar, 2001; A. Rodríguez Sumano, *La dinastía Bush y "el nuevo siglo norteamericano"*. México, Nuevo Siglo Aguilar, 2003.

³ En la base de esas experiencias se encuentra mi paso por la UNAM, donde estudié la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, que años más tarde me sirvió para hacer elocuente la intersección entre los elementos domésticos y externos, tanto en el análisis de la seguridad nacional como de la política exterior. Asimismo, tuve la

licenciatura, maestría y doctorado en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, el Instituto Ortega Vasconcelos, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Iberoamericana.

Advertencia: la experiencia estadounidense es un incentivo para armar un modelo de memorándum mexicano, pero bajo ningún punto de vista debe considerarse como un ejemplo. En la parte final de este capítulo, el lector encontrará los antecedentes y la evolución de las ideas de esta propuesta para la situación mexicana, con base en nuestra historia, intereses y principios. Por último, diseño un ejemplo de memorándum en el que aplico, a un caso específico, mi marco teórico-metodológico; espero que lo mismo pueda servir para realizar documentos cortos de no más de cuatro cuartillas, así como para esbozos iniciales de tesis de licenciatura, maestría y doctorado.

La experiencia con Valenzuela

En enero del 2001 Arturo Valenzuela regresó a la Universidad de Georgetown tras su experiencia en dos momentos del gobierno estadounidense. El primero como miembro del Departamento de Estado y encargado de la elaboración de la relación con México. El segundo como asistente especial del presidente Clinton en el Consejo de Seguridad Nacional para el hemisferio occidental. En el 2001 Valenzuela decidió elaborar un curso que consistía en compartir sus experiencias en la función pública, y contrastarlas con su trayectoria académica. Tenía una visión detallada de la personalidad del

oportunidad de trabajar, en la década de los noventa, con dos actores de primera línea de la transición democrática del fin del régimen de la Revolución a la época de Vicente Fox. Posteriormente, esta experiencia me permitió recoger, de primera mano, las proporciones del desencuentro entre el consejero de Seguridad Nacional, Aguilar Zinser, y el secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda. Un análisis más detallado de esa confrontación se encuentra en A. Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.

presidente y su esposa, del ideario demócrata, de los ejes de la seguridad nacional y de la política exterior de Estados Unidos en el mundo. En ese marco, el exfuncionario concebía los ejes y las prioridades de la relación de Estados Unidos con Canadá, México, el Caribe, Centroamérica y Sudamérica. Además, había construido una serie de relaciones personales con las vanguardias intelectuales y políticas del continente desde su vida de estudiante en la Universidad de Columbia, donde obtuvo el doctorado en Ciencia Política.

Valenzuela era director del Centro de Estudios Latinoamericanos y profesor del Departamento de Gobierno de la Escuela de Servicio Exterior, Edmund Walsh, en la Universidad de Georgetown, durante el tiempo que yo realizaba una maestría ahí mismo.⁴ El presidente Clinton egresó de la licenciatura en Relaciones Internacionales de esa misma universidad. Esas afinidades y convergencias le permitieron construir una confluencia con el presidente y el continente. En ese marco delineó las visiones, los intereses y las decisiones de la Casa Blanca en el hemisferio, durante la época posterior a la Guerra Fría. Valenzuela, además, incluía su doble identidad: chileno-estadounidense en la búsqueda de opciones de política pública a favor del interés estadounidense.

En esa trayectoria, es prominente su trabajo académico, *The Breakdown of democratic regimes: Chile*, de 1978, publicado por John Hopkins, y la publicación, junto con Juan Linz, del libro *The Failure of Presidential Democracy*. Sin embargo, su desempeño en el servicio exterior de Estados Unidos, sin ser un diplomático de carrera, se permeó con base en una convergencia política con los demócratas

⁴ Mi llegada a la Universidad de Georgetown coincidió con el triunfo de Vicente Fox en México. Para mi fortuna, en la investigación tuve la oportunidad de establecer un diálogo con Arturo Valenzuela, cuyo eje versaba sobre la relación Estados Unidos-América Latina, además de asistir a su cátedra en la primavera del 2001, sobre el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, de enero del 2001 a octubre del 2002. También pude atestiguar la amistad y el afecto especial que Valenzuela guardaba hacia Aguilar Zinser desde los ochenta, en el marco de las transiciones a la democracia en el mundo, y en América Latina en particular.

desde su arribo a la Casa Blanca, en general, y con Madeleine Albright, en particular, que lo llevó al Departamento de Estado, primero, y a la Casa Blanca a partir de 1993. Al ser un gran conocedor de los resortes del proceso de toma de decisiones de Washington: la Casa Blanca, el Congreso, los tanques de pensamiento, las universidades y la opinión pública, Valenzuela desarrolló una economía pragmática en el manejo del tiempo, el lenguaje y el poder de análisis, para llevar documentos que pudieran convertirse en opciones de política pública de Estados Unidos, con base en su peso y rol en el mundo.

En el marco de esa cátedra, teníamos que situarnos como asesores de la consejera de Seguridad Nacional del presidente George W. Bush, Condoleezza Rice. Era imprescindible acercarnos a su ideario y formación académica, y conocer a detalle las facultades del Consejo de Seguridad Nacional. El memorándum debía tener la extensión de dos páginas que incluyeran el análisis de la situación prevaleciente y del contexto, con la finalidad de delinear las opciones de política pública desde el punto de vista del interés estadounidense. El eje central del sistema internacional colocaba diversos temas en la agenda, el más apremiante en la región: la guerra contra las drogas. Éste fue mi trabajo en la primavera del 2001.

Memorandum

National Security Advisor,

To: Condoleezza Rice

From: Abelardo Rodríguez

Subject: The U.S. War on Drugs in Latin America

Summary: This memo analyzes the war on drugs from a global perspective, its general implications to the USG, and specific issues regarding supply —demand, trafficking, production and certification. It presents a general overview and policy recommendations to a chive concrete operations of successes in Latin America.

Context: Various national drug-control strategies have been proposed between 1989 and 1999. These strategies have increasingly recognized the importance of preventing drug use by young people and that no single approach can rescue the nation from drug abuse. A consensus was reached that drug prevention, education, treatment, and research must be complemented by supply—reduction abroad, on the borders and within the United States. Each strategy has a threshold of zero tolerance.

On a global scale, a main priority of the U.S. government is the protection of its borders. The current policy covers all U.S. ports—of entry and borders but focuses on the Southwest border. In this context, interdiction now forces traffickers to constantly shift transportation routes to move drugs to market. Furthermore, improved judicial systems make it more difficult for drug criminals to buy their freedom, while tougher extradition laws deny them the national safehavens they could once count on. In pursuing such efforts, twenty-three separate federal agencies and scores of state and local governments are involved in drug-control efforts along the borders, airspace, and seaports. The interdiction committee (TIC) led by the commissioners of U.S. Customs and comprised of the leaders of drug-law enforcement agencies, is working on a review of coordination among federal agencies responsible for anti-drugs operations.

Common actions:

- Extradition continues to be an important factor to stress in the region. There is perhaps no sanction that drug lords fear more than extradition to the United States.
- Money laundering. The U.S., in full cooperation with Latin America countries receiving financial aid has to develop common standards to make it as difficult as possible to allow illicit money into the financial system.

- Cutting heroin flows to the U.S. ranks as a high priority. An obstacle to U.S. efforts to limit its cultivation is that nearly of 80 percent of the world's estimated opium poppy (141,000 hectares out of some 178,000) is cultivated in Burma and Afghanistan, countries where the United States has limited influence. Otherwise, the main providers are Colombia and Mexico. In this context, the current political transition to democracy in Mexico has helped to rebuild anti-drug sentiment and develop a better cooperation with U.S. counterparts, but much work has to be done to build the same level of cooperation elsewhere.
- Capturing key traffickers demonstrates—to the criminals and to the government fighting them alike—the efficacy of the U.S. missions.
- Certification: The Foreign Assistance Act of 1961 in section 614 (a) gives authority to the president to furnish assistance to a decertified nation if the notifies Congress in writing and determines that to do so is important to the national security interest of the United States.

However, the process has created controversies in Latin America and sometimes has made it more difficult to create effective collaboration. Consequently, on March 1st the U.S. Congress decided that drug trafficking is a transnational phenomenon and this requires international cooperation to fight and defeat the problem, and thus suspended for two years the certification procedures under section 490 of the Foreign Assistance Act of 1961. The Congress did this in order to foster greater multilateral cooperation in international counternarcotics programs, and other purposes. The suspension is an important initiative to create more participation and an effective multilateral environment.

Major problems: Latin American governments face several obstacles to an effective resolution on their drug production problems: endemic corruption, lack of accountability, weak judicial systems,

law enforcement, vulnerable civil societies, disintegration of institutions, and, in some cases, direct threat to their sovereignty.

Another disturbing development is confirmation that the Colombian syndicates have achieved extraordinary levels of efficiency in extracting cocaine from their coca crops. While Peru and Bolivia have reduced their productions, the critical place in the hemisphere relies on Colombia —the nation with the highest number of violations of human rights and a violent civil war. Furthermore, the wave of corruption that erupted after the resignation of former president Fujimori and the corrosive implications of the Montesinos incident show destabilization in the current electoral process in Peru. Moreover, the downing of a civilian aircraft carrying U.S. missionaries in Peru that left two people killed and one injured, cast new doubt over the effectiveness of the plan Colombia.

Major challenge: The Andean Region, especially Colombia, is the focal point of current U.S. security assistance in the western Hemisphere. In 1999 four countries —Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru— accounted for about 90 percent of the total cost of U.S. foreign military and police aid in the hemisphere and 50 percent of U.S. trainees.

Assistance to these countries, the source of much heroin and virtually all cocaine entering the U.S., continues to multiply in 2000 and 2001. Indeed, Colombia and its neighbors are now receiving the largest aid package ever granted to Latin America, a 1.3 billion measure introduced by the Clinton Administration in January and signed into law on July 13. The package was passed in the form of an “emergency supplemental appropriation” —a special measure that allows the administration to spend money beyond what was originally budgeted. The supplemental package introduces \$729.3 million in military and police assistance to the region during 2000 and 2001. By current projections, the Andes are likely to continue accounting for more than nine out of every ten dollars of U.S. security assistance to the hemisphere.

Recommendations

General:

- Implement a hemispheric country-to-country process of modernization and professionalization of law enforcement linked to the promotion of strong and democratic governments. Anti-money laundering training and improved extradition treaties should be included in the process.
- Strengthen judicial and banking systems in the hemisphere.

Rebuild and refine channels of communication and cooperation on a country-to-country and person-to-person basis in order to quell reservations about American cooperation. Utilize the certification system in a way that demonstrates credibility yet shows flexibility in order to avoid alienation of partner countries.

Particular:

1. Assure Plan Colombia respects the national security of the Andes and does not create insecurity in neighboring nations like Brazil and Venezuela. Second, make clear that solidarity with Pastrana and respect of human rights will be central bases for a peace agreement in order to extend the cooperation of the European Union.
2. Encourage a solid electoral outcome in Peru this coming June.
3. Physically interdict drugs from the Andes, the Caribbean and Central America.
4. Work closely with Mexico. A solid democratic consolidation in Mexico is in the U.S. interest because it is the main pipeline of illegal drugs to the U.S.

Internal policy recommendation:

Objective: An effective international drug policy will require at least two changes in internal strategy. First, the U.S. should better coordinate the heads of its own administrative agencies in order to better organize the support of national leaders in the region. This requires stronger coordination among the National Drug Control Strategy,

the Department of State, Department of Justice, Department of Defense and the National Security Council. Second, Congressional support for the Plan Colombia must be strengthened in order to assure a future request in June and in the following years.

En el proceso de toma de decisiones, Estados Unidos concibe desde 1947 una estrategia con alcances continentales, no es puramente bilateral o regional. Esa inercia se ancla hasta la Doctrina Monroe; el sistema de visión y alcance se instala en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, sistema que incluye a la política exterior, vía el Departamento de Estado. De esa manera tienen que funcionar sus operadores y asesores, en función del concepto y la estructura en la que se tomarán las decisiones que competen al Jefe del Estado, como la última voz de los intereses de la Unión Americana. Esto, a diferencia del caso mexicano, cuya seguridad nacional descansa históricamente en el interior y en la vecindad de sus fronteras norte y sur, con énfasis en su relación con Estados Unidos.⁵

Por otra parte, una tendencia histórica de primera importancia desde la fundación de Estados Unidos reside en la construcción de instituciones, estructuras y procesos que van de la presidencia al Congreso, y que no son exclusivas del Consejo de Seguridad Nacional. Éstas gravitan en torno al arreglo constitucional que se concibió desde la “más perfecta unión”, en 1787. En el año 2000, la nación vecina se veía a sí misma en la cúspide de todo el sistema internacional, en una realidad muy opuesta a la mexicana. Por ello el modelo de memorándum requiere ser evaluado con sigilo y con un grado puntual de las diferencias, en teoría y práctica, entre ambas naciones.

Teníamos que realizar el memo en un periodo muy corto; debíamos colocarnos y posicionarnos como expertos, investigar, entrevistar a personas con más conocimiento y experiencia que

⁵ Lorenzo Meyer, “Prólogo”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo XXI, 1990.

nosotros; había de por medio una directiva con implicaciones para la seguridad nacional estadounidense. El sentido de urgencia, la brevedad del tiempo y la investigación de todas las fuentes disponibles a nuestro alcance y en función de nuestros recursos implicaban, además, condensar la información y colocar estrictamente lo relevante para que obtuviera la atención del presidente estadounidense. Esa experiencia estaba impregnada por un estudio de Washington, realizado entre agosto del 2000 y octubre del 2002. De manera específica, el memo se había alimentado de un trabajo independiente de investigación que había iniciado desde mi llegada a la ciudad capital en el Congreso de Estados Unidos, bajo la coordinación de John Bailey, en el año 2000.

Experiencia de investigación: transición de la era Clinton a la era W. Bush

En febrero del 2003, Luis González Souza, Jorge Luis Sierra, otros colegas y yo fundamos el Centro de Estudios Estratégicos sobre América del Norte en la Ciudad de México. Una de mis primeras tareas como investigador del Centro fue asistir a una serie de foros en Estados Unidos, que me permitieron identificar la transición en las prioridades de ese país, en la guerra contra el narco, de la era Clinton a la guerra global contra el terrorismo de la administración de W. Bush.⁶ Algunos de los eventos que reunieron a los aparatos

⁶ Los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 registraron dos transformaciones medulares en las relaciones internacionales: 1) en el campo empírico se privilegió la dimensión de seguridad por encima de la negociación diplomática; 2) mientras que en el plano de las relaciones internacionales, se experimentó una transformación sin precedentes en la intersección de la interdependencia o el liberalismo con los enfoques sobre seguridad internacional y nacional.

de seguridad y defensa de Estados Unidos y sus aliados en América Latina y alrededor del mundo fueron: “Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere”, organizado por el North-South Center de la Universidad de Miami y el U.S. Army War College, del 3 al 5 de marzo del 2003, en Miami, Florida. En esta conferencia, el jefe del Comando Sur amenazó a Hugo Chávez y perfiló un discurso muy agresivo contra los “populismos radicales”. Al mes siguiente asistí a la conferencia “The New American Way of War”, organizada por el U.S. Army War College y el Strategic Studies Institute, del 9 al 12 de abril del 2003, en Carlisle, Pensilvania. Ahí me encontré con dos aspectos cruciales para este relato: 1) la celebración estadounidense de la invasión a Irak por sus fuerzas armadas y aliados, y 2) en las reuniones informales de trabajo me tocó estar con representantes del Pentágono que externaron su malestar con el comportamiento de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y por la ausencia de respaldo de nuestro país en la guerra global contra el terrorismo en el Medio Oriente en el 2002 y el 2003. Incluso comentaron que en el caso de que Estados Unidos se viera amenazado en su seguridad nacional, deberían “invadir” México para asegurar sus intereses. Esa afirmación confirmaba el cambio de doctrina y la sensación de incompreensión por parte de nuestro país en la guerra global contra el terrorismo, la cual contemplaba, incluso, un cambio de régimen de gobiernos divergentes a Washington.

En marzo del 2003 recibí una invitación de la Secretaría de la Defensa Nacional mexicana para ser asesor de la maestría en Seguridad Nacional del Colegio de la Defensa y del Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México. En ese evento me llamó la atención que el entonces general Cienfuegos recordó que esa historia no era ajena para México; resonó profundo en las fuerzas armadas mexicanas la búsqueda del cambio de régimen en Irak y en Venezuela, respectivamente.

Seguí asistiendo a una serie de conferencias y pude constatar la forma en la que Estados Unidos se radicalizaba en contra de sus adversarios en eventos como “Hemispheric Strategic Objectives for the Next Decade”, organizado del 17 al 19 de marzo por la Universidad Internacional de Florida, la Universidad de la Defensa y el U.S. Army War College, en la ciudad de Miami, o “Winning the War by Winning the Peace: Strategy for Conflict and Post-Conflict in the 21st Century”, entre otros.

Una parte de esa transición en la investigación la recojo en mi libro, *La dinastía Bush y “el nuevo siglo norteamericano”*. En ese documento destaco, para fines de este trabajo, una explicación en mayor detalle sobre la historia y la estructura del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, en el capítulo “Nomenclatura del poder: el Consejo de Seguridad Nacional”. El ambiente de guerra y confrontación diplomática, incluso con México, me permitieron desmenuzar el comportamiento del Consejo de Seguridad Nacional con mucha mayor rigurosidad, cuestión que no nos detuvimos a analizar en la cátedra de Arturo Valenzuela, la que, aunque fue extraordinaria, carecía del análisis de las estructuras que me propuse comprender en ese breve capítulo, como parte de mi trabajo en el Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte. Éstas son algunas de sus tesis principales:

Evolución de las estrategias de seguridad nacional

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos necesitaba dar mayor coherencia y coordinación a sus departamentos y estructuras de gobierno en lo referente a objetivos, misiones y estrategias de seguridad, así como a la elaboración y coordinación de la política

exterior. En este marco, la Ley de Seguridad Nacional del 26 de julio de 1947 dispuso la creación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) bajo la dirección del presidente de la República, y con los respaldos de los secretarios de Estado y de Defensa. El objetivo era coordinar la política exterior y la política de defensa, reconciliar los compromisos diplomáticos y militares de Estados Unidos en el mundo, y concentrar las tareas dedicadas a la preservación del Estado en su escala global.

Es pertinente recordar que durante la Segunda Guerra Mundial, la participación de Estados Unidos experimentó diferencias y dificultades de operación entre las tareas militares y las diplomáticas. En este sentido, la legislación de 1947 constituyó uno de los respaldos parlamentarios más relevantes para superar esas diferencias:

1. El ejército, al crear el Establecimiento Militar Nacional, compuesto por los Departamentos de Defensa, Armada, Marina y Fuerza Aérea.
2. Inteligencia, al crear la Agencia Central de Inteligencia (CIA).
3. Seguridad, al crear el Consejo de Seguridad Nacional.

Los objetivos eran potenciar a su máxima capacidad las tareas presidenciales y brindar información ágil y oportuna para la toma de decisiones, con el respaldo de los mejores especialistas estadounidenses, así como sus enlaces en el mundo, para apoyar las misiones ejecutivas del presidente en turno. Así, las tareas se concentraron en:

1. Orientar la agenda del presidente y el nivel de involucramiento.
2. Nombramiento del Poder Ejecutivo.
3. Organización de la política pública y su implementación.

A lo largo de su historia, el consejo ha servido para manejar y controlar asperezas y rivalidades entre departamentos y burocracias, sobre todo entre los secretarios de Estado, Defensa y el consejero de Seguridad Nacional.⁷

En la evolución del CSN, se puede constatar el cambio y la continuidad de sus objetivos y misiones, incluso, una rivalidad histórica entre el Departamento de Estado, representado por Colin Powell, y el Departamento de Defensa, en manos de Donald Rumsfeld. La prueba histórica de ese periodo es que el Departamento de Defensa aventajaba, en términos de misiones y presupuesto, al Departamento de Estado. Eso lo pude comprobar al año siguiente en el evento “Homeland Defense Symposium: Building the Homeland Coalition”, coorganizado entre el Comando Norte y el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), en Colorado Springs, del 24 al 27 de octubre del 2004. Tan sólo el año anterior se habían creado el Comando Norte y el Departamento de Seguridad Interior, en lo que representó la transformación burocrática más importante desde 1947, que transformó el Plan del Comando Unificado y por primera vez cubría la tierra entera en áreas de responsabilidad por parte de Estados Unidos. Ese proceso cambió por completo el marco de referencia y el énfasis de los procesos de cooperación y tensión en materia de seguridad nacional al ámbito regional. La Casa Blanca y el Pentágono crearon un perímetro de seguridad en América del Norte.

El Consejo de Seguridad Nacional en el que le tocó laborar a Arturo Valenzuela, para Sandy Berger y la administración Clinton, no era el mismo un par de años después. Estados Unidos ajustó su doctrina a la seguridad interior, y redefinió las fronteras y el perímetro de seguridad, lo que establecía el cambio más importante del gobierno estadounidense desde 1947. Además, el perímetro

⁷ A. Rodríguez Sumano, *La dinastía Bush...*, op. cit, pp. 125-127.

sacaba al país de los escombros de la Segunda Guerra Mundial, que operó bajo la lógica de la Defensa Continental ligada, a su vez, a la Doctrina Monroe. En un sentido profundo, la defensa de sus fronteras terrestres, marítimas y aéreas comprende una de las preocupaciones más importantes en la historia de Estados Unidos. En la actualidad, ese perímetro ha experimentado una transformación histórica en la era Trump, y en esa lógica requiere reformularse cualquier proceso de doctrina y de toma de decisiones en México.⁸

El doctorado en la Universidad de Miami

En el verano del 2003 ingresé al doctorado en la Universidad de Miami. Gracias a mis estudios en Relaciones Internacionales, me fue posible trabajar con Bruce Bagley, como asesor principal, e impulsar un trabajo doctoral maravilloso porque analizamos, desde el ámbito de los estudios internacionales, las políticas comparadas y la historia, los estudios de seguridad, la política exterior, la relación civil-militar, la política económica internacional, la Unión Europea, América Latina y la presidencia de Estados Unidos. Enfoqué el trabajo de tesis en el análisis de la seguridad nacional mexicana y su relación con Estados Unidos. Todo trabajo doctoral requiere vincular, de manera exhaustiva y consistente, una sólida articulación teórica y un trabajo empírico que, en su conjunto, contribuyan al conocimiento en la materia.

Luego amplíe y ajusté la tesis doctoral para la publicación de mi libro, *La urgente seguridad democrática*. Dos de las dimensiones más valiosas de mi formación como internacionalista han sido los estudios en seguridad, los cuales me permitieron vincular la experiencia de la Universidad de California, en Berkeley, y mis estudios

⁸ El perímetro de seguridad impulsado por Estados Unidos.

con Kenneth Waltz, neorrealista clásico. Por azares del destino, Bagley mismo había sido alumno de Waltz en los años sesenta del siglo pasado, y se volvió muy crítico de su trabajo porque no encajaba en la realidad latinoamericana y, en especial, en la mexicana y en la colombiana, dos de las especialidades de Bagley. Por ello, cuando hablamos del neorrealismo y lo contrastamos con la Escuela de Copenhague, nuestra confluencia fue automática.

En ese sentido, algunos de los trabajos más ricos en el área son las contribuciones de Barry Buzan sobre los contenidos del concepto de seguridad: ¿quién lo define?, ¿para qué?, ¿qué representa?, ¿cuáles son sus intereses?, ¿en qué condiciones?, ¿cuáles son los significados?, ¿los alcances del concepto?, ¿qué asegurar?, ¿cuáles son las amenazas a la seguridad? También son importantes las doctrinas y las estructuras que tienen la premisa de que no existen definiciones universales en la seguridad nacional y que éstas encarnan la historia y la idiosincrasia de culturas e historias nacionales específicas.⁹

En el periodo entre el 2003, cuando inicié el doctorado, y el 2008, año en que se publicó mi libro, pude aquilatar la importancia de trabajar con los conceptos. Con la dirección de Bagley y mis maestros, Bill Smith, Felipe Agüero, Steve Stine y Gregory Bush, afinamos la importancia de las ideas, las instituciones, las leyes, las relaciones civiles-militares, el tipo de régimen, la visión comparada, la política exterior e interior, el sistema internacional y la historia. Pudimos realizar una profunda intersección con varios campos del conocimiento. En las relaciones internacionales, en general, y en la seguridad, en particular, es importante identificar los niveles de análisis: individual, local, nacional, regional, continental, internacional y global.

⁹ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2007; B. Buzan y Lene Hansen, *The Evolution of International security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Es muy importante tener en cuenta que desde el Tratado de Westfalia, el nivel crucial de análisis en las Relaciones Internacionales es el Estado.¹⁰ En 1946 surgió la subdisciplina de Seguridad Internacional en las Relaciones Internacionales, como un área científica que permite asir un núcleo de conocimiento muy sólido, y delinear los contornos del concepto que representan la idea, las instituciones, el territorio, las fronteras y la población.¹¹ El conocimiento sobre la seguridad me permitió calibrar los límites de la experiencia con Valenzuela, que se construyeron bajo el pragmatismo.

De esta forma, se puede valorar que aproximarse al Consejo de Seguridad Nacional sin un marco teórico-conceptual e histórico es una tarea útil pero incompleta. Es necesario conocer la historia y el contexto en el que nacen el concepto y la estructura que impulsan los intereses del proceso de toma de decisiones. Asimismo, el concepto y la estructura deben ser anclados en el tipo de régimen político: democrático (parlamentario o hegemónico), totalitario, o posautoritario, en vías a la democratización, etcétera. Lo anterior permite acotar la relación de poder entre el gobierno y la sociedad, y entre el gobierno y el sistema internacional, elementos insoslayables en el estudio de la seguridad nacional.

La visión del Consejo de Seguridad Nacional estudiada por Valenzuela coloca la tensión y la dirección de la política pública en los impulsos de una pequeña élite en Washington. Pierde de vista la observación sobre la importancia de la ampliación territorial, los contornos de las fronteras, las vecindades, la fuerza de las amenazas, el origen de los peligros.

¹⁰ Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, p. 50.

¹¹ B. Buzan, y L. Hansen, *op. cit.*, p. 5.

Aguilar Zínser, Consejero de Seguridad Nacional y embajador de México en Naciones Unidas

Con esas experiencias, busqué a Adolfo Aguilar Zínser en el 2004 para formularle una entrevista y solicitarle información de su paso como consejero de Seguridad Nacional y embajador de la Misión Mexicana en la Organización de las Naciones Unidas, durante el gobierno de Vicente Fox. Para mi sorpresa, Aguilar Zínser sí había trabajado sustancialmente en la reconceptualización de la seguridad nacional mexicana, en las nuevas misiones y en los objetivos; tenía muy claro su rol en la época de la transición, pero había un dilema: el presidente Fox no impulsó realmente la seguridad nacional ni la política exterior de Estado. De los archivos de Aguilar Zínser se desprende lo siguiente:

Con base en el análisis de documentos internos e información ventilada en la prensa, la Comisión de Orden y Respeto, y la Consejería de Seguridad Nacional estarían sujetas explícitamente a las atribuciones e intereses específicos del presidente de la República.

No obstante, “carecía de autoridad propia, su desempeño depende y está en función de la orientación e instrucciones presidenciales que recibe. Son en esencia instrumentos en manos del presidente para el ejercicio de su autoridad y la organización de su trabajo”, de acuerdo con las atribuciones que aparecen en el *Diario Oficial de la Federación* del 2000 y el 2001.

De esta forma, el objetivo de estas oficinas era darle mayor coordinación y complementación a las tareas de la

presidencia para: 1) jerarquizar los asuntos que merecen la atención de Los Pinos; 2) mejorar resultados; 3) mejorar la capacidad de gestión; 4) dar un mejor tratamiento de los problemas y las emergencias situadas por la presidencia.

La Comisión de Orden y Respeto desempeñó nueve tareas en su único año de existencia:

1. Revisión del marco jurídico e institucional vigente con respecto a la seguridad nacional.
2. Asesoría al presidente de la República y la seguridad nacional.
3. Establecimiento de los mecanismos de previsión y prevención de riesgos en la toma oportuna de decisiones y el manejo adecuado de decisiones de crisis.
4. Diseño e instrumentación de mecanismos de coordinación del gabinete de Orden y Respeto.
5. Reorganización y ampliación de los acuerdos de cooperación de México en materia de combate a la delincuencia a nivel internacional.
6. Planeación, análisis y elaboración de estrategias de seguridad pública y de seguridad nacional incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
7. Participación en el diseño, elaboración, revisión y recorte de los Presupuestos de Egresos de las dependencias integrantes de la Comisión de Orden y Respeto para los años fiscales 2001 y 2002.
8. Atención a la ciudadanía, difusión y actividades académicas.
9. Administración de los recursos asignados a la oficina de la Comisión de Orden y Respeto, y de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional.

Una de las propuestas más ambiciosas y que contemplaba transformaciones estructurales en el sistema político tenía que ver con el anteproyecto de ley en materia de seguridad nacional. Es decir, la concepción de seguridad nacional que estuviera limitada y regulada por la ley. El anteproyecto fue entregado al presidente de la República el 18 de septiembre del 2001 como resultado del área jurídica y la consulta a expertos en derecho comparado.¹²

Para Jorge G. Castañeda, la seguridad nacional no era un tema prioritario de discusión para la política exterior en la transición de gobierno, y menos en el arranque de la administración de Fox. Incluso asegura: “la política exterior era yo, y punto; el tema de seguridad nacional era demasiado extenso, lo cual significaba que no había nada”. En efecto, la iniciativa de Seguridad Nacional no prosperó. La Consejería Presidencial de Seguridad Nacional fue cerrada y Aguilar Zínser enviado a Naciones Unidas en enero del 2002, en contra de los deseos de Jorge G. Castañeda. Además, se dio un choque al interior del gabinete por la definición de la política exterior e interior, así como en la relación con Estados Unidos ante los ataques terroristas del 2001. La experiencia recogió una confrontación entre la política interior y la exterior, y entre éstas con la seguridad nacional y la defensa exterior mexicana. Los ataques terroristas sacudieron nuestros preceptos históricos de defensa territorial y soberanía, que congregan por separado la Doctrina Mexicana de Guerra de 1942 y la Doctrina Estrada de 1929. Ambas doctrinas identifican a Estados Unidos como la amenaza para la autodeterminación, aunque no existe un diálogo explícito entre ambos cuerpos institucionales del poder: la seguridad nacional y la política exterior se encuentran deshilvanadas en pensamiento y estructura, a pesar de que poseen algo en común: la institución presidencial es su base. No obstante, estamos hablando de un

¹² A. Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática...*, op. cit., pp. 367-368.

dilema no resuelto; la diplomacia mexicana responde a un nivel de profesionalización cosmopolita y civil; las fuerzas armadas, a la subordinación de su comandante en jefe.

En el 2005 se publicó la Ley de Seguridad Nacional, la cual recuperó la supremacía de la Secretaría de Gobernación y del Centro de Investigación para la Seguridad Nacional, como los actores prominentes de la seguridad nacional en México, de la mano de la presidencia de la República. El Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional nació como una figura menor a la que se había propuesto con Aguilar Zínser, con la finalidad de evitar que pudiera elaborar la visión de conjunto del aparato de Seguridad Nacional. La gran novedad de esa ley es que a la Secretaría de Relaciones Exteriores le fue asignado un lugar en el naciente Consejo de Seguridad Nacional, para articular las respuestas del Estado mexicano hacia el exterior. Empero, el país carece de una ley secundaria para ser integrada a la seguridad nacional. De igual forma, falta una ley complementaria en defensa nacional para ser integrada y subordinada a la seguridad nacional.

En una entrevista reciente, Santiago Creel asegura que la ley actual es sólo un punto de partida “perfectible”. Ciertamente lo es, sin embargo, ésta no recoge la transformación histórica que Estados Unidos experimentó el 11 de septiembre —cosa que Canadá sí hizo—,¹³ y tampoco establece una coordinación con la defensa nacional, la procuración de justicia y la política exterior.

¹³ La Ley de Seguridad Nacional de Canadá recoge esa transformación que experimentó Estados Unidos, véase “Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy”, National Defence and the Canadian Armed Forces [en línea], <http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=securing-an-open-society-canada-s-national-security-policy/hnocfnni>.

Origen de la propuesta de memorándum

En enero del 2011 me tocó organizar un seminario especial para almirantes, generales, capitanes, miembros del servicio exterior y de los aparatos de seguridad mexicanos, en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México. Para ello diseñé un formato de memo que sintetizara las experiencias con Valenzuela y Aguilar Zinser, la agenda de investigación en Estados Unidos y en México, los estudios de doctorado y la evolución de parte de mi trabajo académico. Los resultados fueron importantes en esa primera promoción. A lo largo de los años, he utilizado el memo como herramienta de trabajo para condensar el conocimiento y la propuesta en seguridad y política exterior. Ha dado muy buenos frutos tanto para los tomadores de decisiones en el sector seguridad, como para los estudiantes universitarios. Pero hasta ahora concibo la explicación general de todo el documento.

El concepto rector que opera en la elaboración del memo es la seguridad de Estado, que implica identificar lo que se tiene que asegurar, y elevar las miras de lo que se quiere proyectar y salvaguardar. El origen del memo aquí planteado para México se encuentra, efectivamente, en la experiencia con Valenzuela. No obstante, su raíz epistémica se esboza en el trabajo teórico de la historia mexicana que es crítica de la intervención militar, diplomática y de espionaje de Estados Unidos. De igual forma, ese trabajo de reconceptualización es crítico por el modo como México ha usado la seguridad nacional en contra de sus intereses y de su población. Me identifico con el esfuerzo de reconceptualización que Bruce Bagley y Sergio Aguayo impulsaron en los noventa, y que Adolfo Aguilar Zinser intentó llevar a la práctica en el 2001 para robustecer la democracia y los derechos humanos.

En este sentido, la experiencia de investigación permite calibrar el cambio y la continuidad, el surgimiento de nuevas doctrinas

y estructuras. En los estudios internacionales, las políticas comparadas son centrales para identificar el avance o bien el retroceso de temas comunes en el desarrollo de las propias capacidades institucionales. Con todas las diferencias en el alcance de doctrina y estructuras, Estados Unidos concibió su sistema de seguridad nacional en 1947, y México hasta el 2005, es decir, 58 años después.¹⁴ Además, las fuerzas armadas estadounidenses son las más grandes del mundo, y las mexicanas se concentran en la seguridad interior y, sólo en ocasiones excepcionales, en la defensa exterior.

La principal relación exterior de México con el mundo es la que tenemos con Estados Unidos. Al ser vecinos, compartimos fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Lo anterior representa en sí un dilema para nuestro país por la profunda interdependencia en todas las áreas comunes entre ambos países, y por la asimetría que existe entre México y Estados Unidos. En términos de seguridad nacional y de política exterior, existen temas que condensan elementos internos y externos simultáneamente: medio ambiente, seguridad, economía, procuración y administración de justicia, fronteras, asuntos militares y población. Se entrelazan intereses compartidos en la vecindad con Estados Unidos, aunque imperan visiones diferentes.

En términos de seguridad nacional, defensa y política exterior, un Estado tiene que ser soberano para definir su papel en el mundo. En términos de su inserción en el sistema internacional, despliega su poder económico y financiero con base en los procesos de integración vigentes en América del Norte, Unión Europea, Asia-Pacífico, etcétera. En la actualidad, esos procesos experimentan una desaceleración y desintegración lideradas por la administración de Trump, pero seguidas por el Reino Unido y las voces más conservadoras en Europa. Con base en lo anterior, a continuación propongo el marco teórico-metodológico.

¹⁴ En términos de una ley de seguridad nacional, y como resultado de una colaboración con el Congreso de la Unión.

Elaboración de memorándum

Tema: el tema condensa la prioridad del ejercicio que plantea un problema, pero sobre todo, la indicación de política pública que recaerá en la capacidad de generar una recomendación para los tomadores de decisiones. Se elige el tema con base en el *timing* político del momento, las posibilidades legales de la investidura del gabinete de seguridad nacional y los intereses de política exterior.

Objetivo: el objetivo indica hacia dónde apunta el análisis y la recomendación de una política suprapartidista y de Estado; es la brújula y el alcance del ejercicio. Asimismo, requiere una visión de conjunto, transversal entre los ejes del poder nacional: militar, económico, social, cultural, ambiental y político. La legitimidad de la institución presidencial es vital para que las iniciativas de la presidencia tengan mucha fuerza, de otra manera, carecen de resonancia frente a la opinión pública, la sociedad y la comunidad internacional. En ese marco se requiere elevar a la atención del jefe del Ejecutivo, las prioridades y las jerarquías que se moldean por la urgencia de apuntar una recomendación para el proceso de toma de decisiones, y de la mejor conducción posible del Estado mexicano, ensamblando, además, la seguridad nacional a la política exterior.

Planteamiento del problema: la misión del especialista consistirá en identificar: a) el problema, b) vacío en el conocimiento y la información, c) discrepancias en el funcionamiento de las estructuras de la seguridad nacional. A partir de ese momento, centrará la labor del memo en resolver dichos problemas, con la finalidad de adelantarse a los vacíos que abre la falta de coordinación, los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades. Identificar el problema requiere condensar la suma de los elementos estructurales que afectan e inciden negativamente en la seguridad nacional, lo cual incide también en la política exterior y en la defensa exterior e interior. Al final, el eje

central en este apartado no es preservar acríticamente a la institución presidencial, aunque es el vehículo, sino preservar las aspiraciones y los intereses de la seguridad nacional en el largo plazo. Ésta es una diferencia primordial con la Doctrina Mexicana de Guerra, que establece que la seguridad nacional es la institución presidencial, y la misión de las fuerzas armadas es defenderla siempre. En esta visión se considera que las fuerzas armadas deben impulsar los intereses permanentes del Estado mexicano como eje prioritario y de largo aliento, y luego, las aspiraciones de la Institución Presidencial, con la finalidad suprema de velar por la nación, su futuro, legado y existencia en el sistema internacional.

Marco conceptual: seguridad nacional

Este punto sitúa el cristal con que se mira la problemática referenciada y los elementos que deberá contener el análisis en sus distintos componentes y recomendaciones. Asimismo, ubica la intersección entre distintos campos del conocimiento, como en este caso son la seguridad nacional, la inteligencia y la política exterior. Este memo va un paso adelante del que concibió Arturo Valenzuela, que está impregnado por el pragmatismo del funcionario y la urgencia de una recomendación por la estructura, pero carece de sustancia en la visión de un concepto de seguridad nacional. En otro libro que escribí junto con Rick Kilroy y Todd Hataley, identifiqué que el concepto de seguridad nacional estadounidense, desde la declaración de independencia, aspiró a ser universalista y supraestatal. En el fondo, se encuentra con la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto.¹⁵ En tales circunstancias, jamás el concepto y la práctica de la seguridad nacional estadounidense pueden ser el modelo de México, ya que tienen

¹⁵ Rick Kilroy, Abelardo Rodríguez Sumano y Todd Hataley, *North American Regional Security: A Trilateral Framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2013.

pretensiones globales, hemisféricas y continentales, por ello, Estados Unidos podría intervenir en otros países en aras de preservar su seguridad nacional o anticiparse a conflictos futuros. Por esa razón, fijar la visión que dotan los contenidos del concepto de seguridad permite acotar de qué estamos hablando, circunscribirlo a un marco de acción, idiosincrasia, marco legal y significación política. Asimismo, el marco teórico del memo permite establecer la base para un trabajo de mayor calado: un artículo especializado, una tesis o un libro. Ésa es la intención de establecer este modelo de memo.

En la seguridad nacional se depositan la sobrevivencia del Estado, la articulación de su inteligencia y defensa, la protección y el desarrollo de su población, los recursos naturales estratégicos, la idiosincrasia, el patrimonio cultural, el orden jurídico, el desarrollo económico, la política exterior, la justicia y el territorio. El individuo y su comunidad son los agentes prioritarios de una seguridad de Estado vigilada y garantizada por la República. La seguridad nacional requiere precisamente una mirada de conjunto de las capacidades institucionales y sociales del Estado y la nación, en un sistema internacional altamente volátil para posicionar su interés nacional.¹⁶

La política exterior: busca explicar el comportamiento interno y externo de los Estados, valiéndose para ello de dos carriles diferentes. Por un lado, se dedica al estudio de los atributos y las características internas de un gobierno, con la finalidad de obtener acepciones acerca del manejo de su política exterior. Por otro, se considera también apropiado explicar la política exterior a partir de las características internacionales.

El enfoque cognitivo enfatiza la importancia de examinar a los individuos que se encuentran inmersos en los procesos de elaboración de políticas. Sobre todo, se encarga de realizar un estudio semántico de las creencias propias de los encargados de

¹⁶ Citado en el capítulo I de este libro.

formular la política exterior de un Estado, así como de la manera en cómo éstos trabajan con la información.¹⁷ Al respecto, el enfoque de estructuras y procesos en el análisis de política exterior no se centra en un pequeño grupo de individuos, sino que amplía su perspectiva al plano institucional, con el ánimo de determinar si las estructuras establecidas para la política exterior han moldeado los efectos en el proceso de toma de decisiones que esos grupos emplean.¹⁸ En el fondo, la concepción, estructura y toma de decisiones son parte de la base general en la que se expresa el poder nacional, la articulación de un sistema político, la composición de un gabinete y las opciones de poder que un jefe de Estado requiere emprender para salvaguardar y promover intereses al interior y en el plano internacional.

Inteligencia: en un sentido clásico, la inteligencia para la seguridad nacional es la actividad de recopilar, clasificar, correlacionar y diseminar información para los tomadores de decisiones en la seguridad nacional.¹⁹ La clave de un proceso se encuentra en los marcos conceptuales y metodológicos para la generación de una inteligencia despolitizada, desapasionada y profundamente profesional, que identifique problemas reales y discrimine información innecesaria que distraigan la atención del jefe de Estado o jefe de gobierno.

El reto principal para los profesionales de la inteligencia es conseguir información suficiente y juzgar sus implicaciones reales desapasionadamente; mientras que el principal reto para los operadores en los más altos niveles es reconocer cuándo un entendimiento

¹⁷ Jerel A. Rosati, "A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy", en Laura Neack, Jeanne A. K. Hey y Patrick J. Haney (eds.), *Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*. Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995, pp. 49-70.

¹⁸ P. J. Haney, "Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises", en Laura Neack, Jeanne A. K. Hey y Patrick J. Haney (eds.), *Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*. Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995, pp. 99-115.

¹⁹ "Intelligence", Society of Competitive Intelligence Professionals (SCIP) [en línea], <http://www.scip.org/> [consultado el 5 de noviembre del 2009].

apropiado de la realidad confirma la viabilidad de sus propósitos, o si los obliga a cambiar de curso.²⁰

Marco metodológico

Riesgo: los temas deberán ser guiados por la metodología, que ayuda a acotarlos y busca operacionalizarlos en los casos reales. La apreciación de riesgos es un concepto preventivo que consiste en adelantarse a los peligros para lograr algún control, y de esa forma poder incidir en el desarrollo de los acontecimientos, incluso prevenirlos. Entre esos riesgos se encuentran los terremotos, las confrontaciones sociales, las guerras, el terrorismo, el narcotráfico. La apreciación de riesgos requiere la instalación de un mecanismo de medición que permita anticiparse a ellos, procesarlos y responder institucionalmente. Pero resulta insuficiente anticiparse a ellos; se debe tener una capacidad de respuesta, de prevención del riesgo. Entonces, ahí se puede trasladar la agenda nacional de riesgos, en la cual se estipula si un asunto está en la perspectiva de la seguridad nacional o ya es un tema de seguridad nacional.²¹

Amenaza: en una definición general, amenaza es todo peligro inminente a la colectividad, a las instituciones o al territorio. Generalmente, las amenazas son cuerpos externos al objeto amenazado,²² pero tanto el objeto amenazado como la amenaza forman parte de un mismo sistema de interacción. Amenazas son aquellos peligros para el Estado que provienen del exterior.²³ De igual forma, existen

²⁰ Richard K. Betts, *Enemies of intelligence. Knowledge and power in American National Security*, p. 66.

²¹ Un enfoque preventivo impulsado por Aguilar Zínser en la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional 2000-2002.

²² Omar Darío Cardona Arboleda, *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*, op. cit., p. 10.

²³ A. Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática...*, op. cit., p. 51.

aquellas que se cultivan al interior de un sistema, como la delincuencia organizada.

Vulnerabilidades: su definición es muy clara, “la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medioambiente”.²⁴ En la seguridad, las vulnerabilidades son “las que se hacen presentes dependiendo del tamaño del Estado, su (sub)desarrollo económico, (in)estabilidad política y control sobre sus fronteras”.²⁵ Muchas de las vulnerabilidades, al no ser enfocadas de manera adecuada por el Estado, se convierten en susceptibilidades crónicas que, a largo plazo, pueden propiciar el colapso de un sistema o una crisis severa. *(f)(Riesgo + Amenazas + Vulnerabilidades) = Inseguridad*. Toda estrategia de seguridad debe ir acompañada de un estretegia para reducir el riesgo, enfrentar la amenaza, atender sus causas y reducir la vulnerabilidad; debe además coordinarse con la seguridad nacional y la política exterior.²⁶

Análisis de coyuntura

La lucha de intereses políticos y burocráticos del mismo título o tema dificulta la posibilidad de llegar a acuerdos. Además, es importante si en el proceso de toma de decisiones los encargados de impulsar visiones de conjunto se encuentran en una carrera política por la presidencia de la República. Como ejemplo de esto, Jorge G. Castañeda y Santiago Creel buscaban impulsar, desde esa cartera, sus respectivas carreras políticas a la presidencia de la República en el gobierno de Vicente Fox.

²⁴ O. D. Cardona Arboleda, *op. cit.*, p. 9.

²⁵ A. Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática...*, *op. cit.*, p. 51.

²⁶ Citado en el capítulo I de este libro.

Variables

Doctrinal: el memo requiere formular un análisis de los textos clave, como es la doctrina de seguridad nacional, y registrar la definición de seguridad y amenazas. En México carecemos de una doctrina de seguridad nacional. No obstante, para esta sección se acota el análisis de la visión en contenidos y definiciones de la Constitución Política Mexicana, del Plan Nacional de Desarrollo, de la Ley de Seguridad Nacional y de los Programas de la Seguridad Nacional.

Institucional: son las estructuras que participan en el entramado del poder; están regidas por la normatividad constitucional o administrativa, como la presidencia de la República o las dependencias pertenecientes al Consejo de Seguridad Nacional.

Legal: existencia de un marco jurídico que regula el marco de responsabilidades y obligaciones de las autoridades encargadas de velar por la seguridad nacional. Es importante poner atención al alcance conceptual, institucional y legal del campo de acción de las facultades asignadas al presidente de la República y a su gabinete, en materia de seguridad nacional y política exterior. Lo anterior implica analizar las facultades legales del gabinete: Secretaría de Marina, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Relaciones Exteriores, y el Centro de Inteligencia para la Seguridad Nacional, y determinar la coordinación del gabinete para el combate a las amenazas contra la seguridad nacional.

Consideraciones de política doméstica: la naturaleza y las características del régimen político en turno a través de la presidencia de la República. Generalmente, consiste en detectar las prioridades del gobierno en turno. Por ejemplo, a) talante más tolerante o autoritario, opacidad de la información o transparencia, rendición de cuentas u obstrucción de la información y la justicia, respecto a los derechos

humanos y las libertades, trabajo parlamentario y en comisiones o más bien cerrado. b) Consensos o disrupciones con los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. c) Enfrentamiento o coordinación con los gobiernos de los Estados y los municipios, o construcción de acuerdos.

Consideraciones de política económica y presupuestal: por ley, la Secretaría de Hacienda, coordinada con el presidente de la República, fija la asignación de recursos económicos a las entidades de la administración pública federal que conforman el gabinete de seguridad nacional. Esos recursos se publican en el anexo del informe presidencial anualmente, así como en los portales de las secretarías de Estado. En la actualidad pueden ser solicitados por medio del sistema de transparencia. El análisis de esta sección requiere una investigación acuciosa de los datos duros de la información disponible, al momento de la formulación del memo. El rol presupuestal permite fijar la importancia de una Secretaría de Estado perteneciente al Consejo de Seguridad Nacional, o bien, del secretariado técnico del Consejo de Seguridad Nacional de Presidencia de la República.

Consideraciones internacionales: el estudio de la seguridad nacional implica colocar, de una forma geoestratégica, las prioridades de la relación más importante de México en la actualidad, Estados Unidos. Así como la vecindad con Centroamérica y las prioridades en la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Unión Europea, la OTAN, los líderes de Asia-Pacífico y en el conjunto de América Latina, todos son factores que inciden en la seguridad nacional. No se debe olvidar que en el pasado, el cambio y continuidad, así como los intereses de política doméstica estadounidense han incidido en la seguridad nacional de México. De igual manera, estas circunstancias poseen implicaciones para el comercio, la energía, la seguridad, la inteligencia, la cooperación militar y diplomática, el espacio marítimo, las telecomunicaciones, los puertos y las aduanas, etcétera.

Opciones de política pública y recomendaciones para el proceso de toma de decisiones

Con base en lo anterior, que pasa por un análisis acuciente y exhaustivo de la información disponible, en la que se busca que el analista se posicione como el mejor en el ramo, se preconice que llegue a las opciones y recomendaciones de política pública, como acciones viables del ejercicio del poder. El memo deberá ser dirigido al presidente de la República, al secretario de Estado, o a la nación. En el título apunta el horizonte del memorándum, y en este apartado lo acota y subraya el destinatario. Las opciones de política pública ensamblan la seguridad nacional y la política exterior como epicentros de poder, identifican riesgos y amenazas internas y externas al país, e impulsan una política integral entre los elementos internos y externos, vía la seguridad nacional y la política exterior, con la finalidad de defender, interna y externamente, las identidades, los intereses e instituciones del país en el contexto nacional, bilateral, regional, continental, multilateral y global. El analista deberá señalar el alcance de su trabajo y ser consistente de principio a fin.

Ejemplo de memorándum

Cargo y nombre: Dr. Abelardo Rodríguez Sumano.

Tema: necesidad de una política de Estado, en materia de seguridad nacional, del presidente Vicente Fox, ante los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos.

Objetivo: crear mecanismos que le permitan al presidente de la República tomar decisiones, e identificar los grandes temas en materia de una política de seguridad nacional, frente a las amenazas

internas y externas a la nación. Superar los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades derivados de las diferencias conceptuales, institucionales, legales y políticas que existen en torno a la relación con Estados Unidos y el concepto de seguridad nacional, al interior del gabinete, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Esto con la finalidad de preservar el proyecto nacional y la presencia soberana de México en el concierto internacional.

Planteamiento del problema: superar el desarrollo de una política de seguridad de régimen, después de los 71 años en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Elevar el tema de seguridad nacional de Estado a prioridad del presidente. La ausencia de reforma y de visión de conjunto del aparato de seguridad nacional y de política exterior propicia la vulnerabilidad de las instituciones para anticipar y enfrentar, coordinadamente, los esfuerzos de la administración pública federal, en su relación con Estados Unidos. De no atenderse, las vulnerabilidades acrecentarán los riesgos para México.

Marco conceptual

- a) **Seguridad nacional.** A pesar de que la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional del presidente Vicente Fox se encuentra formulando diversos anteproyectos de ley para incluir una doctrina de seguridad nacional, el país carece de una doctrina propia en la transición democrática. Incluso después de los ataques terroristas se magnificaron las discrepancias con respecto de la inseguridad, lo que demuestra que es urgente construir una visión renovada y de conjunto.
- b) **Política exterior.** El presidente de la República confirió a su canciller el diseño y énfasis de la política exterior, lo cual trajo problemas porque el canciller asegura que su desempeño es de

uso exclusivo de su dependencia, lo que imposibilita construir consensos y acuerdos de gabinete y de Estado frente a Estados Unidos.

- c) **Inteligencia.** El Centro de Investigación y Seguridad Nacional carece de un marco legal para operar en la transición. Además, es parte de una disputa interburocrática entre la Consejería Presidencial y la Secretaría de Gobernación por el control de esta unidad. La consejería busca una profunda reforma para que opere desde Los Pinos. En el fondo, esa confrontación debilita a los aparatos de seguridad para articular una mira de conjunto frente a los riesgos y las amenazas a la seguridad.

Marco metodológico

- d) **Riesgo.** La Consejería marcó la pauta de una Agenda Nacional de Riesgos. Sin embargo, carece del marco legal para convocar al gabinete, como sucede con los secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores. La instalación de una agenda nacional de riesgos ya era una acción con carácter de urgente desde hace un par de décadas. En el arranque del gobierno del presidente Fox, ese mecanismo no quedó instalado al amparo de una ley, sino hasta el final de su sexenio, justo cuando los riesgos se convirtieron en amenazas, como el crimen organizado transnacional.
- e) **Amenaza.** Por nuestra ubicación geopolítica, el terrorismo sí es una amenaza real para la seguridad nacional de México. Sin embargo, esa visión no fue compartida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual carece de una visión sobre la seguridad nacional y no busca en el diseño de la relación con Estados Unidos ni a la Secretaría de Gobernación ni a la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional.

Análisis de coyuntura: existen distintos actores que no han definido un consenso político en materia de política interior y exterior, y menos en seguridad nacional y de defensa al interior del gabinete, en una dimensión conceptual, política, institucional y legal. Esta situación permite que los riesgos escalen a amenazas, y que la vulnerabilidad de las instituciones se sobredimensione, ante un evento externo, con repercusiones para la seguridad nacional, como los ataques terroristas en Estados Unidos.

Variables

Doctrinal: hay distintos enfoques para crear una nueva doctrina de seguridad nacional de Estado, para empatarla y actualizarla con la Doctrina Estrada, que guía la política exterior, sin que hasta la fecha se tenga una doctrina integral de seguridad nacional.

Institucional: se carece de un marco normativo, legal e institucional para conformar un espacio institucional uniforme, consensuado y coordinado en materia de seguridad nacional, política exterior y defensa.

Legal: la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional y la Comisión de Orden y Respeto carecen de autoridad propia y están sujetas a las atribuciones e intereses del presidente de la República, según lo descrito en el Plan Nacional de la Federación del 2000 y del 2001.²⁷ Es decir, su estructura no se encuentra regulada por la Constitución Política del Estado Mexicano. De esta forma, el gobierno carece de una entidad que genere la visión, tenga presencia institucional y legal para formar parte del entramado burocrático del proceso de toma de decisiones de la presidencia de la República, y pueda ser

²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 8 de diciembre del 2000 y 20 de diciembre del 2001, respectivamente.

interlocutor del presidente al más alto nivel con las secretarías de Estado.

Consideraciones de política doméstica: aún hay rezagos del autoritarismo. El Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional no comparten la postura de la Secretaría de Relaciones Exteriores de brindar apoyo irrestricto a Estados Unidos tras los ataques terroristas; los diversos actores del sistema político mexicano definen distintas cosas de qué es y qué debería ser la seguridad nacional, lo que incrementa la división y la no coordinación de las instituciones mexicanas en la relación con Estados Unidos.

Consideraciones de política económica y presupuestal: no existe marco presupuestal para la Consejería Presidencial y ésta depende de la asignación provisional de la presidencia de la República. Aunque, sí hay presupuesto para las secretarías de Estado que son parte de la Comisión de Orden y Respeto, como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de la Marina, el CISEN y la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque se encuentran dispersas y desorganizadas.

Consideraciones internacionales: el 11 de septiembre se dio el ataque terrorista más importante para Estados Unidos, no visto desde el ataque japonés en Pearl Harbor, en 1941. El ataque implicó el avance de los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades de su aparato de inteligencia y seguridad nacional, para anticiparse a estos fenómenos, los cuales replantearon la seguridad nacional estadounidense en su acepción unilateral, y significaron la declaración de guerra en Afganistán y la doctrina preventiva. Por su parte, la administración de George W. Bush asegura que “ningún país del mundo se puede mantener neutral ante el conflicto y que si en algún país hubiera grupos terroristas, el gobierno debe colaborar en su desmantelación o se considerará cómplice”. Esto trastoca el sistema multilateral representado por la Organización de las Naciones

Unidas y la política de paz y seguridad internacional de México. Empero, no hay consenso de que así sea al interior del gobierno mexicano. Además, Estados Unidos incrementará sus presiones de seguridad sobre México, con base en su interés nacional, y eventualmente creará un perímetro de seguridad que incluya tanto a México como a Canadá en su esfera vital de seguridad nacional.

Opciones de política pública y recomendaciones para el proceso de toma de decisiones: presentar una concepción integral de seguridad nacional compatible con los aparatos de inteligencia civil y militar. Ésta tiene que alcanzar el rango constitucional y extender el marco institucional de operación, de una Consejería Presidencial a un Consejo de Seguridad Nacional del Estado Mexicano, para el adecuado proceso de toma de decisiones del presidente de la República, en materia de política interior y exterior. En esa nueva entidad institucional, acotada por una ley, podría conformarse una visión del conjunto del aparato de seguridad nacional y de política exterior, para dotar de fortaleza, coordinación y liderazgo al presidente de la República, en el marco de los poderes de la Unión. También podría conformarse una política republicana con la finalidad de disminuir riesgos, enfrentar amenazas, reducir vulnerabilidades —tanto de peligros transnacionales y terrorismo—, y contener las presiones de seguridad de Estados Unidos sobre nuestro país.

Se recomienda la creación de la figura de consejero de Seguridad Nacional, a través de la promoción en el ámbito legislativo y en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha figura debe brindar información despolitizada al presidente de la República y al pleno del Consejo de Seguridad Nacional. Además, tiene que tener una visión de Estado y desarrollar un plan estratégico perfectamente financiado, para allegarse del conocimiento interdisciplinario necesario en la materia, así como también de los recursos financieros que brinden certidumbre al Estado mexicano, y de sus actividades en materia de seguridad.

Se recomienda hacer:

Una presentación de los riesgos a instalaciones estratégicas de energía eléctrica y petróleo en la frontera compartida con Estados Unidos.

Una presentación despolitizada de los riesgos, en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas con Estados Unidos, de que aparezcan células terroristas en México. Definir claramente los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional del Estado y de la presión estadounidense para incursionar en suelo nacional, y preservar la seguridad territorial.

Llevar a cabo la generación del mejor conocimiento posible de las acciones de Estados Unidos, y de sus implicaciones para la seguridad nacional y política exterior mexicana, en el plano internacional, bilateral, regional y multilateral. Dicho conocimiento tiene como fin último preservar el proyecto nacional, la soberanía y la interdependencia económica, entre otros instrumentos, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Asimismo se sugiere, para fortalecer el proceso de toma de decisiones en la seguridad nacional y en la política exterior, que se incluyan las recomendaciones de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, así como el servicio exterior, la comunidad de especialistas en la academia y la sociedad civil. Por último, fortalecer la participación y vigencia del orden multilateral en la ONU, OEA y la Unión Europea en favor de la participación y la seguridad internacional acorde a los intereses y principios de la política exterior mexicana.

Bibliografía

Betts, Richard K., *Enemies of intelligence. Knowledge and power in American National Security*. Nueva York, Columbia University Press, 2007.

- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2007.
- y Hansen, Lene, *The Evolution of International security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Cardona Arboleda, Omar Darío, *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Barcelona, Universidad de Cataluña, 2001.
- Gobierno de Canadá, *Securing an open society: Canada's national security policy*. Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2004, <http://publications.gc.ca/site/eng/9.686980/publication.html> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Haney, Patrick J., “Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises”, en Laura Neack, Jeanne A. K. Hey y Patrick J. Haney (eds.), *Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*. Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995, pp. 99-115.
- “Intelligence”, Society of Competitive Intelligence Professionals (SCIP) [en línea], <http://www.scip.org/> [consultado el 5 de noviembre del 2009].
- Kilroy, Rick, Abelardo Rodríguez Sumano y Hataley Todd, *North American Regional Security: A Trilateral Framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers 2013.
- Meyer, Lorenzo, “Prólogo”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo XXI, 1990.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México, CIDE, 2006.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *La dinastía Bush y “el nuevo siglo norteamericano”*. México, Nuevo Siglo Aguilar, 2003.
- , *En las Entrañas de Goliath, la política estadounidense y su relación con México*. México, Nuevo Siglo Aguilar, 2001.

—, *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México, Taurus, 2008.

Rosati, Jerel A., “A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy”, en Laura Neack, Jeanne A. K. Hey y J. Haney Patrick (eds.), *Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*. Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995, pp. 49-70.

X. México en una dimensión internacional: del “poder suave” a la seguridad inteligente

El lanzamiento del combate a la inseguridad del presidente Felipe Calderón, el 1º de diciembre del 2006, pronto demostró que la estrategia presidencial era errónea. Al final de su sexenio, la imagen de México en el exterior caminaba de la mano de la violencia, la corrupción y las ejecuciones. Quedaba claro que la seguridad nacional no había logrado condensar una política exterior audaz, ni una diplomacia cultural que resultara acorde con un país con el potencial y los recursos del nuestro. La visión de la seguridad del presidente Calderón se concentró en la persecución del delito y el restablecimiento del Estado de Derecho para combatir la delincuencia, tanto en la esfera nacional como internacional. Pero esto sólo nubló el brillo de México, que goza de un prestigio probado en el mundo y es del mayor reconocimiento de los mexicanos, por ejemplo, por el patrimonio mundial natural y cultural.

A pesar de que Enrique Peña Nieto intentó modificar el énfasis de la guerra por la paz, e impulsar una estrategia para alcanzar el “mayor potencial”, la realidad es que la presidencia de la República no impulsó la concepción de una doctrina integral de seguridad nacional ni la reformó o integró a la política exterior, con lo que hubiera podido dar preeminencia a la identidad y a los intereses de México en el exterior.¹ Menos aún ensambló el rol de la diplomacia

¹ El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 es un muy buen ejercicio de reconceptualización de la seguridad nacional. No obstante, al concluir este gobierno, dicho programa quedará como un programa más de sexenio. El país carece de una nueva

cultural en el ejercicio de un plan maestro, lo que hubiera conseguido dotar de personalidad y dirección al conjunto del Estado mexicano en el siglo XXI. Esta situación se volvió todavía más apremiante con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca. Justamente, el Talón de Aquiles de México desde su independencia está representado por el autoritarismo y la transición democrática: integrar su “poder suave” y el desarrollo nacional bajo la estructura de la seguridad, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Países notables en el sistema internacional han logrado agrupar estos elementos en años recientes en función de su historia e influencia en el mundo: Reino Unido, España, Francia, Canadá y Japón son algunos ejemplos importantes. Mientras que Estados Unidos impulsa un claro retroceso en la materia.

El objetivo del presente capítulo consiste en crear un nuevo concepto de “poder suave” más cercano a países de América Latina y el Caribe, con una lectura específica para México. La premisa de este escrito es una concepción en la que se ubica a México en el contexto hemisférico y global. Para lograr lo anterior, identificamos algunas experiencias concretas y la falta de coordinación entre la seguridad, la política exterior y la diplomacia cultural en México. De igual forma, rescatamos y acotamos la contribución del “poder suave” de Joseph Nye que, a pesar de ser el punto de referencia en el mundo, no es ejemplo para países como México, que requieren vislumbrar un nuevo concepto: la seguridad inteligente.²

doctrina y de una nueva serie de reformas constitucionales en materia de seguridad nacional, que incorporen claramente la política exterior y la diplomacia cultural.

² Advertencia: éste es un primer esfuerzo de definir el concepto de poder suave de manera más apropiada a la realidad mexicana y latinoamericana. Por lo tanto, se deberán ampliar y profundizar sus contenidos teóricos y prácticos en el futuro.

Claroscuros del “poder suave”

Los distintos trabajos de Joseph Nye son los más influyentes en el mundo en la materia, ya sea en el ámbito epistémico o empírico. Las premisas conceptuales del autor tienen como base a Estados Unidos. He aquí uno de sus argumentos:

El poder suave reside en la capacidad de influir en las preferencias de otros. A nivel personal, todos conocemos el poder de la atracción y la seducción. En una relación amorosa o en un matrimonio, el poder no reside necesariamente en el más fuerte, sino en la misteriosa química de la atracción [...]. Asimismo, la práctica contemporánea de la policía de base comunitaria tiene por fundamento dotar a la policía de la simpatía y el atractivo necesarios para que la comunidad quiera ayudar a lograr los objetivos comunes [...]. los líderes de los países autoritarios pueden usar la coerción y dar órdenes; en cambio, los políticos de las democracias tienen que recurrir a una combinación de alicientes y atracción. El poder suave es un bien básico de política cotidiana de la democracia. La capacidad para determinar preferencias tiende a asociarse con atractivos intangibles como una personalidad atractiva, cultura, valores e instituciones políticas y políticas que son consideradas legítimas o que están dotadas de autoridad moral.³

Un conjunto de ideas audaces marcan las propuestas de Nye. El mismo autor reconoce que la otra cara del poder es el poder duro. En este sentido, la proyección estadounidense deviene de las ideas imperialistas de Grecia, Roma, Francia y Gran Bretaña, a pesar de que en su diseño constitucional y de su sistema político, retoma lo mejor del ideario político del derecho romano, la división de poderes

³ Joseph S. Jr. Nye, *El Poder Suave. La clave del éxito en la política internacional*. México, Universidad Iberoamericana, 2016, p. 31.

de Montesquieu o las libertades de John Locke, por mencionar sólo algunos elementos que le dieron forma y fondo al excepcionalismo estadounidense, regido por la democracia. Lo cierto es que Estados Unidos ha desarrollado, en la naturaleza de su poder, una democracia hegemónica que en ciertos momentos de su historia ha resultado imperial. Para Nye, la sustancia de ese poder descansa en la política exterior, en cómo se presenta y en la consistencia con los valores de su sociedad. Asimismo, la expresión material y nominal del poder es clara en el contexto estadounidense, que lo refiere al componente militar, económico, político y social.

De igual forma, y esto es central, Nye define claramente la importancia del balance entre el “poder duro” y el “poder suave”. El autor es muy acertado en plantear que el poder duro no podrá dar una respuesta efectiva al terrorismo, al crimen transnacional, a las pandemias o al cambio climático. El trabajo del “poder suave” intentó concebir una respuesta intelectual y de política pública a la proyección del poder militar impulsado por el exvicepresidente de la administración de George W. Bush, Dick Cheney, el exsecretario de Defensa, Donald Rumsefeld, y el exsubsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz. Nye asegura que Estados Unidos no es un imperio. Sin embargo, a lo largo de más de dos siglos, las ideas imperiales aparecen y desaparecen, entre el año 1776 y la administración de Donald Trump. Las raíces de una presidencia con poderes extrajurisdiccionales aparecen en la Declaración de Independencia, la “más perfecta unión” de 1787, la inauguración presidencial de 1791, el “imperio de la libertad” de 1801, de Jefferson, la “Doctrina Monroe” de 1823, el “Destino manifiesto” de 1836, la guerra con México de 1846-1847, la guerra contra España de 1898, la Segunda Guerra Mundial. Esos pensamientos vuelven a aparecer en los gobiernos de George W. Bush⁴ y Donald

⁴ Abelardo Rodríguez Sumano, “Estados Unidos, la presidencia Imperial: del poder regional al poder global”, *México y la cuenca del Pacífico* [en línea], 22(36), 2009, pp. 91-112, <http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/index.php/mc/article/view/332/>

Trump. El “poder suave” de Nye es consistente con esa historia. En estas circunstancias, necesitamos un nuevo concepto que exprese y represente el devenir de los mexicanos, de una manera más elocuente y clara, acorde con nuestras doctrinas y tradiciones históricas, las cuales empiezan en casa y yacen en su historia.

De la seguridad a la diplomacia cultural

En el estudio de las relaciones internacionales existen subdisciplinas, como la política exterior y la seguridad, que incorporan núcleos del conocimiento para iluminar la comprensión de realidades que se han fijado satisfactoriamente en las ciencias sociales. Dichos núcleos contribuyen también a explicar nichos de la realidad nacional e internacional que anteriormente carecían de marcos normativos y explicativos. A ese grupo pertenece la naciente subdisciplina de la diplomacia cultural, la cual ha iluminado un área del conocimiento que ha optado en definirse como “el intercambio de ideas, información, arte y otros aspectos de la cultura entre las naciones y sus pueblos para fomentar el entendimiento mutuo”.⁵

A la luz de la teoría, a la diplomacia cultural le falta conformar todavía un paradigma más exhaustivo y propio, que le permita explicar sus alcances epistémicos de forma más amplia. No obstante, en el último siglo, como subdisciplina de las relaciones internacionales, su aporte en el estudio del sistema internacional, las relaciones entre los estados y las sociedades, el poder militar y económico, así como

329LaFeber [consultado el 4 de febrero del 2018]; Walter LaFeber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860-1898*. Ithaca, Cornell University Press, 1997, p. vii; Peter Bender, *America: The New Roman Empire?* Filadelfia, Foreign Policy Research Institute, Winder, 2003; Ray Griffin, *The New Pearl Harbor, Disturbing Questions about the Bush Administration and 9/11*. Ithaca(NY), Olive Branch Press, 2004; Stephen Peter Rosen, “An Empire, If You Can Keep It”, *The National Interest*, 71, 2003, pp. 51-61.

⁵ Milton C. Jr Cummings, *Cultural Diplomacy and the United States Governments: A Survey*. Washington D.C., Center for the Art and Culture, 2003, p. 1.

el papel de la cultura en las relaciones internacionales y en la historia mundial, es incuestionable. Permite incluso esbozar un conocimiento más amplio de la política mundial, que sería insuficiente con los paradigmas existentes, y es concomitante con la cultura de paz y el desarrollo económico desde la Segunda Guerra Mundial.⁶ En este sentido, la diplomacia cultural se encuentra ligada a los grandes intereses y estrategias de la política exterior y la seguridad nacional. En una visión de conjunto, la cultura y la identidad contribuyen a precisar el rumbo del país en el escenario global.

Seguridad identitaria

En principio, la definición de seguridad es clave porque en ella descansan las ideas y los principios de una nación. En la definición se indican las líneas generales que determinan la política pública, el uso de la fuerza legítima, la identificación de prioridades, jerarquías y amenazas, así como de la capacidad para anticipar y responder a emergencias. Éstas no son universales, y por lo tanto cada país las enfoca con base en sus dinámicas internas y condiciones externas, en las que se materializa el poder nacional.⁷

⁶ Prueba de ello es la voluntad de los pueblos expresada en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos: [...] a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad; y con tales finalidades: [...] a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”. ONU, *Carta de las Naciones Unidas* [en línea], <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml> [consultado el 5 de mayo del 2014].

⁷ Este párrafo y el siguiente están basados en un trabajo previo: A. Rodríguez Sumano, “Análisis y propuesta conceptual para la definición de amenazas en México”, en Arturo Villareal y Alicia Gómez (coords.), *Seguridad, transparencia y reforma penal. Algunos tópicos contemporáneos*. México, Centro Universitario de los Valles, Universidad de Guadalajara, 2011, p. 170.

La definición ilumina la precisión de objetos referidos, o por el contrario, la ambigüedad o ausencia de visión de los gobiernos, y presenta iniciativas claras de políticas públicas en dirección a la securitización, que consiste en elevar un asunto de inseguridad a un plano fuera de la política ordinaria, que desvirtúa la politización. Ideas claras o imprecisas, estrechas o amplias, de carácter social y económico, con tinte militar y expansionista —como Reino Unido y Estados Unidos— o bien, respetuosas de un orden constitucional, son generalmente puntos de referencia que identifican el objetivo de un gobierno, y pueden dotar de personalidad a todo un Estado. Cuando éste es realmente fuerte, abrazan y descansan en un esfuerzo indisoluble con la nación, sea cual fuere su origen, preferencias partidistas, ideología o religión. En las ideas se apuntalan las aspiraciones y prioridades del individuo, su interés en lo nacional, en la trascendencia histórica, su maduración, capacidad de cohesión y personalidad.

En la seguridad internacional e individual, en las ideas y en las prácticas de la sociedad que la distinguen de otra comunidad, es clave la identidad, el sentido de pertenencia, los valores, el lenguaje, las acciones emprendidas para defender sus raíces, costumbres, mitos y colectividades. El sentido de pertenencia a ciertas prácticas socioculturales, tradiciones y lenguajes es el vínculo con el Estado nación.⁸ En los estudios de seguridad tradicional se ha desarrollado escasamente la seguridad identitaria como un componente imperioso de la seguridad nacional y pública. En este trabajo integramos el papel del tejido social, de las identidades y de las culturas a la conjunción de un concepto y definición más amplios, que podrían fortalecer el concepto imperante en la actualidad para México.

⁸ Ole Waever, “The Changing Agenda of Societal Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlín, Springer, 2008.

Política exterior

En el estudio de la política exterior intercede, puntualmente, la relación directa entre el entorno internacional y la política doméstica. El conocimiento de la política exterior se ha refinando de manera amplia en los últimos 70 años, y se puede situar en un entorno claro de la historia mundial.⁹ El fin de la Segunda Guerra Mundial colocó su estudio bajo la dinámica de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética. Esto afectó tanto los paradigmas como los parámetros de comportamiento, entre 1947 y 1991, que guiaron los intereses de los estados en función de esa confrontación global e histórica. En este sentido, las relaciones internacionales han influido de manera directa en el análisis y comportamiento de la política exterior, en un espectro tan amplio como complejo, que comprende desde el realismo a la interdependencia, y pasa por el liberalismo, el constructivismo y los estudios de género, entre otros.¹⁰ Lo mismo ocurrió con los ataques terroristas del 11 de septiembre, los cuales colocaron en el corazón del sistema internacional los temas de seguridad, tanto en el ámbito teórico como empírico, alrededor del mundo.¹¹

Diplomacia cultural

A diferencia de la diplomacia tradicional, la diplomacia cultural hace énfasis en la inclusión del otro y el entendimiento mutuo. Consiste en “desarrollar una sensibilidad cultural e informativa hacia los

⁹ Un libro extraordinario con un enfoque integral e histórico de la política exterior es Walter Carlsnaes y Stefano Guzzini, *Foreign Policy Analysis*. Dinamarca, Sage Publications, 2011.

¹⁰ Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Nueva York, Oxford University Press, 2012.

¹¹ David Lake y Patrick Morgan, *Regional Orders, Building Security in a New World*. Washington D.C., Penn State Press, 1997.

pueblos de otras naciones”, para alcanzar un fin último: lograr el entendimiento entre las naciones, que pueda llevar a la cooperación y a la paz duradera. Más aún, el constructivismo cosmopolita aboga por la arquitectura de una comunidad pacífica, “como el objetivo más alto de la diplomacia” pública y cultural,¹² con argumentos compatibles con los principios y las responsabilidades jurídicas del Estado mexicano, en la promoción de su interés nacional.

En este sentido, es pertinente precisar que la diplomacia cultural busca promover, a través de la educación, la ciencia, el trabajo de intelectuales, artistas, pensadores, músicos, arquitectos y todos aquellos que inciden en la conformación de una comunidad nacional, el diálogo, la comprensión y la cooperación entre los pueblos y los gobiernos. Se trata de un diálogo que además es plural, monolingüe, heterogéneo, y que no guarda una visión única de la nación; ahí descansa su riqueza y potencial.

Intersección y síntesis

La diplomacia cultural es un instrumento de la proyección del Estado en el sistema internacional, que se realiza mediante la política exterior. Se resuelve con las dinámicas, las estructuras y los procesos de toma de decisiones de la política interior. Al igual que la seguridad, la política exterior se encuentra acotada a su ubicación geográfica¹³ y vecindad, como un Estado que proyecta su poder nacional, ya sea hacia la paz, el desarrollo y la cooperación, o bien, hacia la

¹² César Villanueva, “Cosmopolitan Constructivism: Mapping a Road to the Future of Cultural and Public Diplomacy”, *Public Democracy Magazine* [en línea], 2010, <http://www.publicdiplomacymagazine.com/cosmopolitan-constructivism-mapping-a-road-to-the-future-of-cultural-and-public-diplomacy/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

¹³ J. Peter Taylor, “Geopolitics, political geography and social science”, en Klaus Dodds y David Atkinson (eds.), *Geopolitical Traditions. A Century of Geopolitical Thought*. Londres y Nueva York, Routledge Taylor & Francis Group, 2000.

diplomacia coercitiva y la guerra. En esos extremos se comportan los Estados, y la diplomacia cultural es una expresión más del poder nacional, como se aprecia en la figura 1. Por esas razones, la seguridad, la política exterior y la cultura no son ajenas a los entretelones de la historia mundial, al cambio y a la continuidad de la historia internacional. Tampoco son ajenas al interludio de conjuntos de procesos humanos, ecológicos entre estados y no estatales, al espíritu de una época que marca las coordenadas del cambio y los bríos materiales y espirituales de una era, propiciada por las innovaciones científicas y tecnológicas, así como por las irrupciones del hombre y su circunstancia.¹⁴

FIGURA 1. SEGURIDAD NACIONAL



Fuente: elaboración propia.

¹⁴ Wilhem Dilthey, *Introducción a las Ciencias del Espíritu*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

Para que la diplomacia cultural tenga un sustento más sólido, requiere eslabonarse de manera profunda a las raíces y los valores que construyen al Estado nacional y le dan forma a la seguridad nacional, ya que en esta última se depositan la sobrevivencia del Estado, la articulación de su inteligencia y defensa, la protección y desarrollo de su población, los recursos naturales estratégicos, la idiosincrasia, el patrimonio cultural, el orden jurídico, el desarrollo económico, la justicia, el territorio y la política exterior. La seguridad nacional es el concepto que prioriza la existencia y relevancia de un Estado en el sistema internacional, provee contenido y dirección de sus recursos y, si es eficaz, desarrolla un plan estratégico para determinar lo que debe asegurar, además de que esboza puntualmente las amenazas a su seguridad vital. En su ejercicio se despliega la soberanía en el diseño y la práctica de la política exterior y la defensa exterior. En este tenor, existen Estados como Japón y Costa Rica, cuya estrategia de seguridad se concentra en la paz. Con base en esas premisas se delinea el ejercicio de su política exterior.¹⁵ Para los países miembros de la Unión Europea, la fuerza de la política exterior descansa en el ámbito de cooperación regional en la Europa continental, bajo los principios de política exterior y de seguridad común, que buscan armonizar la integración y los intereses de cada Estado. Como complemento a lo anterior, es importante recordar que la implementación de la política exterior al final es una decisión estatal y soberana, y no necesariamente puede converger en los designios de la política exterior y de seguridad común que opera desde Bruselas. No obstante,

¹⁵ En el caso de Japón, que contaba con una dinámica militarista hasta antes del fin de la Segunda Guerra Mundial, tuvo que rehacer su enfoque de seguridad tras el ataque atómico de 1945 en Hiroshima y Nagasaki, y enfocarlo a la paz. Por su parte, Costa Rica decidió suprimir sus fuerzas armadas en 1948 para contener la ola de violencia en la que Centroamérica se encontraba inmerso.

la política exterior de los miembros de la Unión Europea preponderantemente hará caso de la dimensión regional. Cuando esto no ocurra es posible que se presente una ruptura, como el reciente caso de la salida de Reino Unido de la Unión.

Por otra parte, países con fuerza nuclear como Rusia, China y Estados Unidos impulsan una diplomacia coercitiva que intenta persuadir o amenazar a otros gobiernos sin el ejercicio de la fuerza directa. En cualquier caso, los resortes de la política exterior se presentan y defienden en función de los intereses y las ambiciones de la política doméstica de los Estados, que caminarán hacia la guerra como un medio parcial de su política exterior. O bien, los países que fueron colonias de España se agrupan en la autodeterminación, la resolución pacífica de las controversias y la no intervención, como en América Latina, y México en particular. Este último perdió más de la mitad de su territorio a mediados del siglo XIX frente a Estados Unidos. En suma, la visión, estructura y práctica de la seguridad nacional, la política exterior y la diplomacia cultural son el resultado de largos y profundos procesos históricos, de la calidad y estructura de sus sistemas políticos (democracias, totalitarismos, autoritarismo, transiciones a la democracia), de la claridad o confusión de sus élites, y del posicionamiento geoestratégico de sus demarcaciones territoriales.

Seguridad inteligente

El objetivo de esta sección consiste en fusionar tres conceptos: seguridad, política exterior y diplomacia cultural, sobre la base del tipo de régimen político, que es donde se encuentra la naturaleza del poder real de los Estados. El concepto de régimen político toma lo mejor de las tradiciones teóricas de Sean M. Lynn-Jones y Steven

E. Miller,¹⁶ Joseph S. Nye, Robert O. Keohane,¹⁷ Barry Buzan¹⁸ y Ole Weaver,¹⁹ Holsti,²⁰ Rosati,²¹ Arndt²² y Villanueva,²³ entre otros.

La fuerza explicativa del “poder suave” de Joseph Nye resulta insuficiente para países como México, debido a que en su raíz descansa el expansionismo territorial o virtual a lo largo de su historia.²⁴ Además, México forma parte de una tradición cultural distinta que se remonta a Iberoamérica, donde el patrimonio cultural constituye esferas arquetípicas en la construcción nacional, y el espacio público es tutelado por el Estado.²⁵ A diferencia de la corriente universalista de Estados Unidos, México requiere integrar y eslabonar su pasado histórico y artístico al anhelo democrático, y a las trayectorias regionales y globales en el siglo XXI, de acuerdo con su rol en el sistema internacional.

La seguridad inteligente es un concepto que atiende a la naturaleza del poder en los regímenes políticos (democracias consolidadas, totalitarismos, autoritarismos y transiciones a la

¹⁶ Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller, *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security, An International Security Reader*. Cambridge(MA), The MIT Press, 1995.

¹⁷ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World politics in transition*. Boston, Little Brown, 1977.

¹⁸ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 1991.

¹⁹ Bill McSweeney, “Durkheim and the Copenhagen school: A response to Buzan and Waever”, *Review of International Studies*, 24(1), 1998, pp 137-140.

²⁰ Ole R. Holsti, “The belief system and national images: A case study”, *The Journal of Conflict Resolution*, 6(3), 1962, p. 244-252.

²¹ Jerel A. Rosati, “A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy”, en Laura Neack, Jeanne Hey y Patrick J. Haney (eds.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995, pp. 49-70.

²² Richard T. Arndt, *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*. Washington, D. C., PhotomacBooks, 2005.

²³ C. Villanueva Rivas, *Representing cultural diplomacy: soft power, cosmopolitan constructivism and nation branding in Mexico and Sweden*, Växjö University Press, 2007.

²⁴ Rick Kilroy, Abelardo Rodríguez y Todd Hataley, *North American Regional Security Framework: A Trilateral Framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2013.

²⁵ Alberto Ruy Sánchez, “El lugar de la cultura”, en Carlos Elizondo y Luis Maira, *Chile-México. Dos Transiciones Frente a Frente*. México, CIDE, Grijalbo, Chile Prochile, 2000, pp. 381-384.

democracia), porque sobre las características de la región política se proyecta o limita su fuerza. En su base une la seguridad nacional, la cual comprende de manera amplia al Estado, el territorio y la población. Esta base constituye los cimientos del concepto, que en México gravita del autoritarismo a la transición democrática. De igual forma, integra historia, percepciones y mitos, así como el patrimonio cultural y artístico, y sus recursos naturales (renovables y no renovables).²⁶ Estos factores le dan cuerpo a su identidad, y forman parte de los intereses permanentes del Estado nacional. El corazón de la identidad es la soberanía, pegamento que une al Estado y a la nación. Algunos ejemplos del ejercicio de esa soberanía son las políticas de seguridad nacional, defensa y política exterior. En este sentido, la columna vertebral que emana de la seguridad nacional proyecta su política exterior y defiende principios e intereses en el sistema internacional y en el marco de sus vecindades, tales como la resolución pacífica de controversias, el respeto al orden multilateral y el Derecho Internacional. Junto con la seguridad nacional en el plano externo, dichos principios defienden la integridad territorial y el respeto a su soberanía territorial, marítima y aérea.

La seguridad inteligente incluye a las fuerzas armadas en la responsabilidad de la defensa exterior. En la práctica y en la historia, se unen por primera vez la Doctrina Mexicana de Guerra de 1943 —que establece a México a favor de la paz, salvo en condiciones excepcionales—²⁷ y la Doctrina Estrada —que constituye el brazo diplomático para evitar la guerra y ampliar los lazos de cooperación

²⁶ Barry Buzan, Ole Wæver y Japp Wilde, *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 1998.

²⁷ Luis Alamillo Flores, *Doctrina mexicana de guerra*, 1943. Este documento estuvo reservado durante décadas al interior de las fuerzas armadas, y consultarlo era casi imposible. A principios del año 2001 tuve acceso a éste en el Colegio de la Defensa. En esa época aparece por primera vez el concepto de seguridad nacional en México. Asimismo, la *Doctrina mexicana de guerra* señala que se impulsará la guerra sólo en caso de legítima defensa y de que el proyecto nacional se encuentre en peligro.

y entendimiento a favor del interés nacional en el mundo, sobre todo con Estados Unidos.

La actualización de la política educativa que impulsó José Vasconcelos en los años veinte representa uno de los acervos intelectuales y culturales de la seguridad. En el siglo XXI, es necesario modernizar y actualizar la seguridad nacional, la política exterior y la diplomacia cultural en todas sus facetas y dimensiones, junto con las vanguardias en las artes, la ciencia y las humanidades. Asimismo, para que la seguridad inteligente sea efectiva, debe pasar por una convicción republicana en la que la rendición de cuentas y el espíritu democrático sean las premisas del interés nacional y la pluralidad política.

De esta forma, la seguridad inteligente en México se coloca en el hemisferio occidental y comprende el análisis acucioso de los riesgos y las amenazas provenientes de sus vecindades en las fronteras norte y sur, de los espacios marítimos que tienen como base la Zona Económica Exclusiva en el Atlántico, el Pacífico y el Caribe, así como del espacio aéreo. Hacia el norte, ocupan un lugar estratégico Canadá y Estados Unidos, este último es además su principal socio comercial y por si fuera poco, es el líder del sistema internacional y del hemisferio occidental. Hacia el sur, México comparte frontera con Centroamérica, en cuyas prioridades destacan Belice y Guatemala.

Para la seguridad inteligente, es clave la ventaja comparativa que México posee frente a Estados Unidos mediante las comunidades chicanas y mexicano-americanas, las organizaciones no gubernamentales, las universidades, los tanques de pensamiento y los sectores empresariales y comerciales, que buscan una relación saludable con nuestro país. La interdependencia juega a favor del país por la proximidad y la vecindad para intercambiar bienes, relaciones personales, formas de pensar y cultura. La ventaja comparativa con el Caribe, Centroamérica y Sudamérica es natural por la lengua y los vasos comunicantes profundos y diversos entre sus pueblos y luchas

históricas, recursos naturales y amistades por medio del español, la música, la educación y la ciencia. De esta forma, la diplomacia cultural abraza las raíces más profundas en las que descansa el origen de México, e impulsa el diálogo, la cooperación, el desarrollo y la paz, que son vectores trascendentes para la seguridad nacional mexicana y la política exterior.

FIGURA 2. LAS BASES DE LA SEGURIDAD INTELIGENTE



Fuente: elaboración propia.

Al interior del Estado, la seguridad inteligente condensa su integralidad conceptual y armoniza su estructura institucional. Al exterior, define sus prioridades para registrar riesgos y amenazas,

oportunidades y retos. Sobre esa base, los elementos internos y externos se proyectarán a la política exterior. Ahora bien, la seguridad inteligente integra cabalmente la diplomacia cultural, que “no se reduce a la difusión del arte y su aprovechamiento como recurso amable de negociación; abarca también el alto juego de las ideas, la responsabilidad de los ideales, el intelecto para franquear los obstáculos que detienen al hombre en la difícil tarea de construcción del mundo [...]. Su valor esencial se tasa en su riqueza humana”.²⁸ El “alto juego de las ideas” y la responsabilidad de los ideales se nutren y retroalimentan de los cimientos de la nación —recursos naturales y continuidad milenaria que moldean una visión más sofisticada y compleja de las relaciones internacionales de México—, así como de los componentes que sustentan las capacidades del Estado y sus aspiraciones en el concierto de naciones. Jorge G. Castañeda apunta una referencia central: “Hacia afuera, la cultura mexicana ha sido, y sin duda seguirá siendo, siempre nuestra mejor carta de presentación, y quizá la única que tengamos que sea realmente nuestra y realmente una carta”.²⁹ Hacia adentro, puede servir de fuente inagotable para fortalecer el tejido social, la vinculación comunitaria y la apropiación territorial, una fuente en la que convergen la diversidad, la disidencia y la riqueza del arte necesario para renovar el alma de México.

Ciertamente, nuestro país no es una potencia nuclear, militar o económica. Sin embargo, a nivel mundial, México sí es una potencia cultural, natural y turística: ostenta el séptimo lugar y el primero en las Américas en contribuciones excepcionales y universales de acuerdo a la Unesco. El conjunto de estas joyas atesora segmentos de la historia universal; ecosistemas únicos y especies endémicas. Asimismo, convergen laboratorios marinos sobre la historia de los océanos y

²⁸ Carlos Ortega Guerrero, “La cultura como ámbito e instrumento de las Relaciones Internacionales de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 85, 2009, pp. 182 y 172.

²⁹ Jorge G. Castañeda, “Mundo y cultura”, *Nexos* [en línea], 1º de septiembre del 2001. <http://www.nexos.com.mx/?p=10111> [consultado el 25 de julio del 2017].

muestras que congelan los sentidos sobre la historia de la Tierra. La riqueza y la diversidad del país alcanzan los niveles más altos que la comunidad de naciones ha creado para atesorar el paso del hombre sobre la Tierra.

Algunos de los criterios de selección para el ingreso a la Unesco son:

Representar una pieza maestra del genio creativo humano, para dar un testimonio único o al menos excepcional de una tradición cultural o de una civilización viva o que ha desaparecido. El estar directa o tangiblemente asociado con eventos o tradiciones vivas, con ideas, o con beneficios, con trabajos artísticos o literarios de significado universalmente sobresaliente. Contener fenómenos naturales superlativos o áreas de excepcional belleza natural e importancia estética.³⁰

En tales circunstancias, el caudal cultural y geopolítico puede ser más promisorio si su integración, preservación, socialización y expansión calan hondo a lo largo y ancho del territorio nacional, si es más democrático y no solamente descansa en el servicio exterior para su difusión. La suma de ambos factores podría incluso desarrollar un activismo internacional más sólido y plural, así como realizar alianzas estratégicas para empezar con el conjunto de países del hemisferio occidental. Podríamos incluir las mejores prácticas de otras latitudes y sociedades, desde una perspectiva muy local, histórica y en la promoción del diálogo universal.

Este reconocimiento es sólo un indicador del potencial cultural y natural de México en la escena mundial. Pero el Estado y la sociedad, en las últimas décadas, no han podido cimentarlo y proyectarlo adecuadamente, a pesar de que el Programa para la

³⁰ Unesco, "The Criteria for Selection To be included on the World Heritage List, sites must be of outstanding universal value and meet at least one out of ten selection criteria" [en línea], <http://whc.unesco.org/en/criteria/> [consultado el 4 de febrero del 2018].

Seguridad Nacional 2014-2018 recogió, por primera vez en la historia del país, a los patrimonios culturales y naturales como recursos estratégicos de la cohesión social y de la proyección internacional de México, y como factores imprescindibles de la seguridad nacional. La administración de Peña no proveyó un plan estratégico para su preservación, ni un marco legal para heredarlos como intereses permanentes del Estado mexicano.

Un nuevo arreglo político deberá derogar la Ley de Seguridad Interior e impulsar la reforma de una seguridad nacional de Estado de corte democrático, con el fin de integrar a la política exterior y la diplomacia cultural, para dar articulación a una seguridad inteligente y acorde con los intereses, los desafíos y las oportunidades de México en el siglo XXI.

En efecto, la Constitución faculta al presidente de la República en turno para definir la estrategia de seguridad nacional y dirigir la política interior y exterior en su sexenio. No obstante, es preponderante que la visión de seguridad sea replanteada y robustecida, para impulsar el mayor potencial de la nación y del Estado en su conjunto, a través de una visión amplia en el contexto nacional y también desde su posición en el mundo. De manera especial, esto se vuelve más apremiante en la era Trump, que ha colocado a México como una amenaza a su seguridad nacional, y cuya retórica está impregnada de distorsiones múltiples sobre México y lo mexicano.

Niveles de análisis y qué asegurar

Nacional. La prioridad de la seguridad inteligente se encuentra al interior y exterior de sus fronteras. Al interior incluye al Estado, al territorio y a sus recursos naturales (renovables y no renovables), a la población y a las fronteras marítimas, terrestres y aéreas. En este tenor, requiere securitizar la política educativa y cultural, la lengua y

los patrimonios nacionales y mundiales, naturales y culturales, así como la alta cultura y la cultura popular. El aseguramiento de esos recursos le otorgará un acervo milenario con reconocimiento y distinción global. Asimismo, reafirmará la riqueza de su pluralidad en el plano nacional, regional e internacional.

Regional. La frontera norte y la relación con Estados Unidos y Canadá constituyen el área estratégica vital en las relaciones interdependientes con el exterior, porque desembocan en el primer frente de la seguridad nacional, la política exterior y la diplomacia cultural. La frontera sur y su relación con Centroamérica y el Caribe son igualmente vitales para el futuro de la seguridad nacional, identificar sinergias de cooperación e interdependencia ecológica, territorial, humana, comercial y diplomática. Al tener presión en identidades e intereses, incluso compartidos en sus vecindades al norte y al sur, se podrá impulsar una convergencia de aliados en los intereses comunes, el respeto a las soberanías y el peso de las interdependencias.

Continental. La seguridad inteligente requiere mirar integralmente al hemisferio occidental en su conjunto para determinar riesgos y amenazas, así como oportunidades y retos. En ese tenor, identifica el peso de Estados Unidos como la principal relación, en la que se requiere concentrar esfuerzos, imaginación y talento. La seguridad inteligente demanda además robustecer la cooperación con Centroamérica y que se extienda al resto del Caribe y América Latina, no sólo en el plano oficial, sino en el cultural, científico y turístico.

Internacional. Por nuestra salida al Atlántico tenemos contacto con Europa y la Unión Europea. España y Francia son nuestros socios naturales y es de interés nacional profundizar y fortalecer los lazos de amistad y cooperación con los miembros de la Unión Europea. Mediante el Pacífico tenemos contacto con las principales economías del orbe: Estados Unidos, Japón y China. En esta región,

México cuenta con dos relaciones estratégicas: Japón y Corea del Sur. Es fundamental dar seguimiento puntual a la tensión nuclear entre Corea del Norte y Estados Unidos, por su impacto en el esquema global y en la eventual respuesta desde la Unión Americana, que conforma nuestra relación más importante en el mundo.

Multilateral. Es un ámbito de la mayor importancia. Descansa en las Naciones Unidas y en el espacio interamericano, la Organización de Estados Americanos. En este sentido, la resolución pacífica de las controversias, la Agenda de Desarrollo 2030, la Seguridad Humana, las convenciones sobre refugiados y migrantes, la carrera contra el desarme nuclear y las armas ligeras conforman, en su conjunto, agendas compatibles que son del mayor interés para la seguridad nacional, la política exterior y la diplomacia cultural de México.

La seguridad inteligente se despliega en el ámbito interno y externo simultáneamente, y es consciente de la historia y su ubicación geoestratégica, la cual se ve desafiada por la relación con Estados Unidos. Aquí debe establecerse la prioridad, en la medida que se reconceptualizan y reorganizan la nación y su entorno.

Conclusiones

La corrupción y la impunidad, que roen a las instituciones y a la sociedad mexicana, representan la amenaza principal a la seguridad inteligente, vista ésta como concepto integral. Son el caldo de cultivo que hace del crimen organizado transnacional, en una dimensión hemisférica y global, el flagelo más importante del Estado Mexicano. La seguridad inteligente examina cuidadosamente la fuente de los riesgos y las amenazas transnacionales que propician la violencia y la inestabilidad: pobreza, falta de oportunidades, migración y delincuencia organizada. La actual tensión con Estados Unidos, que ha colocado a México como una amenaza a su espacio vital,

puede considerarse también como un factor de inestabilidad (por límites de espacio, no es posible profundizar en este aspecto). La seguridad inteligente constituye una propuesta moderna, integral y cauta ante los desafíos de la globalidad y la ignominia, que erosionan el vigor del potencial nacional.

En este sentido, hemos querido presentar ciertas ideas que podrían abonar a favor de una nueva doctrina de seguridad nacional en México. Quizá también contribuyan para hacer palpable la convergencia de la cultura y la seguridad, en una serie de reformas constitucionales que permitan a nuestro país generar certeza, no sólo conceptual sino institucional y legal, tanto en el diálogo interno, como en su rol en el mundo.

Bibliografía

- Alamillo Flores, Luis, *Doctrina mexicana de guerra*. México, Talleres de Costa, 1943, <https://web.archive.org/web/20090723163555/http://mx.geocities.com/cencoalt/110901/doctrina.htm> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Arndt, Richard T., *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*. Washington, D.C., PhotomacBooks, 2005.
- Bender, Peter, *America: The New Roman Empire?* Filadelfia, Foreign Policy Research Institute, Winder, 2003.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 1991.
- , Ole Waever y Japp Wilde, *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 1998.

- Cummings, Milton C. Jr., *Cultural Diplomacy and the United States Governments: A Survey*. Washington D.C., Center for the Art and Culture, 2003.
- Carlsnaes, Walter y Stefano Guzzini, *Foreign Policy Analysis*. Dinamarca, Sage Publications, 2011.
- Castañeda, Jorge G., “Mundo y cultura”, *Nexos* [en línea], 1º de septiembre de 2001. <http://www.nexos.com.mx/?p=10111> [consultado el 25 de julio del 2017].
- Dilthey, Wilhem, *Introducción a las Ciencias del Espíritu*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.
- Griffin, Ray, *The New Pearl Harbor, Disturbing Questions about the Bush Administration and 9/11*. Ithaca(NY), Olive Branch Press, 2004.
- Holsti, Ole R., “The belief system and national images: A case study”, *The Journal of Conflict Resolution*, 6(3), 1962, p. 244-252.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World politics in transition*. Boston, Little Brown, 1977.
- Kilroy, Rick, Abelardo Rodríguez Sumano y Todd Hataley, *North American Regional Security Framework: A Trilateral Framework?* Boulder(CO), Lynne Rienner Publishers, 2013.
- LaFeber, Walter, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860-1898*. Ithaca, Cornell University Press 1963.
- Lake, David y Patrick Morgan, *Regional Orders, Building Security in a New World*. Washington D.C., Penn State Press, 1997.
- Lynn-Jones, M. Sean y Steven E. Miller, *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security, An International Security Reader*. Cambridge(MA), The MIT Press, 1995.
- McSweeney, Bill, “Durkheim and the Copenhagen school: A response to Buzan and Waever”, *Review of International Studies*, 24(1), 1998, pp 137-140.

- Nye, Joseph S. Jr., *El Poder Suave. La clave del éxito en la política internacional*. México, Universidad Iberoamericana, 2016.
- ONU, *Carta de las Naciones Unidas* [en línea], <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml> [consultado el 5 de mayo del 2014].
- Ortega Guerrero, Carlos, “La cultura como ámbito e instrumento de las Relaciones Internacionales de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 85, 2009, pp. 167-206.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, “Análisis y propuesta conceptual para la definición de amenazas en México”, en Arturo Villareal y Alicia Gómez (coords.), *Seguridad, transparencia y reforma penal. Algunos tópicos contemporáneos*. México, Centro Universitario de los Valles, Universidad de Guadalajara, 2011.
- , “Estados Unidos, la presidencia Imperial: del poder regional al poder global”, *México y la cuenca del Pacífico* [en línea], 22(36), 2009, pp. 91-112 <http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/index.php/mc/article/view/332/329LaFeber> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Rosati, Jerel A., “A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy”, en Laura Neack, Jeanne Hey y Patrick J. Haney (eds.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995, pp. 49-70.
- Rosen, Stephen Peter, “An Empire, If You Can Keep It”, *The National Interest*, 71, 2003, pp. 51-61.
- Ruy Sánchez, Alberto, “El lugar de la cultura”, en Carlos Elizondo y Luis Maira, *Chile-México. Dos Transiciones Frente a Frente*. México, CIDE, Grijalbo, Chile Prochile, 2000, pp. 381-384.
- Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Nueva York, Oxford University Press, 2012.

- Taylor, Peter J. “Geopolitics, political geography and social science”, en Klaus Dodds y David Atkinson (eds.), *Geopolitical Traditions. A Century of Geopolitical Thought*. Londres y Nueva York, Routledge Taylor & Francis Group, 2000.
- Villanueva, César, “Cosmopolitan Constructivism: Mapping a Road to the Future of Cultural and Public Diplomacy”, *Public Democracy Magazine* [en línea], 2010, <http://www.publicdiplomacymagazine.com/cosmopolitan-constructivism-mapping-a-road-to-the-future-of-cultural-and-public-diplomacy/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- , *Representing cultural diplomacy: soft power, cosmopolitan constructivism and nation branding in Mexico and Sweden*, Växjö University Press, 2007.
- Unesco, “The Criteria for Selection To be included on the World Heritage List, sites must be of outstanding universal value and meet at least one out of ten selection criteria” [en línea], <http://whc.unesco.org/en/criteria/> [consultado el 4 de febrero del 2018].
- Waever, Ole, “The Changing Agenda of Societal Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21s Century*. Berlín, Springer, 2008.

Epílogo de los desafíos a la seguridad nacional en México para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

A lo largo de toda su vida independiente México ha carecido de una doctrina y un sistema integral de seguridad nacional de corte democrático. Asimismo, contamos con una serie de historias erradas, esfuerzos limitados y otros disfuncionales en materia de seguridad, justicia y Estado de derecho que han colocado al país a la deriva.

En el fondo, los desafíos que nuestro país experimenta no son recientes; son fundacionales. Primero, una doble moral que proviene desde la Nueva España. Segundo, un Estado de derecho disfuncional por lo menos desde el Constituyente de 1917. Tercero, una exclusión política, económica y social que difícilmente ha superado la desigualdad. Cuarto, una economía nacional e internacional contraria al desarrollo sustentable. En la suma de estos procesos tenemos una cultura que ha desembocado en tendencias criminales y ha hecho del Estado de derecho y el bien común una ilusión. Los riesgos y amenazas a la seguridad se encuentran dentro de las instituciones del Estado, así como fuera del país, lo que ha provocado un dilema existencial a la viabilidad de México en el sistema internacional. Aquí una pregunta, ¿están cavadas las bases para que en un tiempo no muy lejano desemboque en un Estado fallido?, ¿en qué medida se podrán revertir estos daños estructurales que atentan contra la República?

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador y su equipo a la Presidencia de la República, el 1 de diciembre de 2018 se abre una oportunidad histórica de implementar las estrategias adecuadas en

materia de seguridad. Esa oportunidad se podría extrapolar a la relación con Estados Unidos y, por lo tanto, al reposicionamiento de México en el exterior, ¿es posible un poco de luz al final del túnel?

En México nos encontramos en el vilo de la redirección o el precipicio. No será tarea fácil debido a que varias de las fuentes de la crisis se han engendrando a lo largo de varias décadas e incluso siglos¹ y otros más son de origen transnacional. Sin embargo, existe la oportunidad de intentar cosas distintas y trazar algunas líneas que permitan repensar el rumbo, jerarquizar las prioridades y, sobre todo, lanzar las reformas para el largo plazo. El país avanza entre la oportunidad y el peligro.

Al momento de escribir estas líneas (agosto de 2018) observamos con preocupación la ausencia de los temas de seguridad nacional e internacional en el equipo de transición de Andrés Manuel López Obrador; la visión sobre seguridad es muy limitada. También existen dudas sobre la plena renovación de la nación con figuras que provienen del viejo PRI. Incluso hay indicios de un proceso de restauración del viejo régimen. Imposible calibrar a estas alturas dicha aseveración, no obstante, las dudas son legítimas.

En estos claroscuros ante una victoria tan contundente de Andrés Manuel López Obrador, es importante considerar que existe un cúmulo prominente de información especializada que abona a favor de un mejor concepto y práctica de la seguridad nacional. Entre estas influencias están las vanguardias académicas en el mundo; la visión comparada de las experiencias prácticas de países que sí han incorporado conceptos y política pública robusta y amplia como Japón, el Reino Unido, Canadá o España; el trabajo de la academia, la sociedad civil y algunos medios de comunicación, los cuales en

¹ No pretendemos agotar en estas páginas los rezagos ancestrales que existen en materia de desarrollo, salud, educación, alimentación, fuentes de trabajo, alumbrado, agua potable, electrificación y seguridad al grueso de las comunidades indígenas.

México han madurado durante los últimos años; las contribuciones importantes, pero aisladas, al interior de los últimos gobiernos que habría que revisar; el análisis de lo que no funcionó, ¿será éste el momento de la inclusión de un concepto de seguridad nacional de Estado democrático y corte Republicano?

Al margen de la transición y de lo prematuro con los primeros anuncios en la llegada al poder del nuevo gobierno, la prueba de fuego será llevar a cabo la consolidación democrática a través de un nuevo constituyente que impulse la reforma a los servicios de inteligencia, las fuerzas armadas, la uniformidad de los aparatos de seguridad nacional y seguridad pública, así como la autonomía a la administración e impartición de justicia, los órganos del cambio político, las libertades públicas, la rendición de cuentas, la transparencia y el respeto a los derechos humanos. El gran desafío será poder conciliar lo importante: la reforma y el largo plazo con lo urgente, la violencia que está consumiendo la esperanza de los mexicanos y la viabilidad del país, ello tiene múltiples consideraciones internacionales.

Por ejemplo, el futuro del orden multilateral asechado por la administración Trump, una carrera nuclear y espacial en marcha, el aumento de los presupuestos de defensa, la guerra contra el terrorismo, así como los éxodos migratorios por diversas causas y orígenes; los ciberataques, el cambio climático, los desastres naturales, etcétera. A todas esas transformaciones se suma la política prohibicionista sobre las drogas que lidera Estados Unidos, problema que lleva más de un siglo, con sus grandes cantidades de dinero ilícito, el tráfico de las armas ligeras y el control de las fronteras. Ciertamente, la suma de los factores internos y externos interceden en los contornos de la patria; no tocan a la puerta y cuestionan el futuro.

Resulta un tema de seguridad nacional concebir una visión renovada que pudiera engendrar en el nuevo gobierno e implantar una verdadera política de Estado para ordenar los temas y la política pública no sólo a seis años, sino por los menos a los próximos 50, 100

o 1000 años;² a sabiendas de la fragilidad de las instituciones y la incertidumbre en la esfera internacional.

Por lo tanto, ponemos a consideración del lector nuestros *Granos de arena* a favor de una seguridad de Estado democrático. Indudablemente, existe una oportunidad histórica para replantear el futuro, lo urgente y el largo plazo. Esos retos y una serie de propuestas serán examinadas en mayor detalle en *México: entre el peligro y la emergencia. Desafíos y propuestas a la seguridad nacional, factores domésticos e internacionales* que será editado por esta misma casa editorial y consideramos podrán abonar a una discusión sobre el futuro de la seguridad nacional en México y algunos de sus retos más apremiantes en el siglo XXI.

Ciudad de México, 30 de septiembre del 2018

Abelardo Rodríguez Sumano

² Barry Buzan, Japp de Wilde , Ole Weaver, *Security a new framework for analysis* Lynne Rienner Publishers, 1998. Retomo la idea de estos autores particularmente lo que se refiere al sector medioambiental. En este sector apuntan que la destrucción de un manto acuífero, la biodiversidad, una especie marina o animal, un bosque puede generar desequilibrios ecológicos insoslayables para el ecosistema. Por esas razones el tamaño de los recursos se tiene que asegurar a 1000 años. Es decir que el impacto de una política de seguridad debe tener el alcance en esas proporciones.



GRANOS DE ARENA. IDEAS Y MARCO
CONCEPTUAL EN LA SEGURIDAD
NACIONAL EN MÉXICO, CONTEXTO
INTERNACIONAL Y CAMBIO
POLÍTICO, de Abelardo Rodríguez
Sumano, se imprimió en noviembre
de 2018 en los talleres de Alfonso
Sandoval Mazariego, ubicados en
Tizapán 172, col. Metropolitana
Tercera Sección, Nezahualcóyotl,
Estado de México, C.P. 57750. El tiraje
fue de 500 ejemplares ■