

PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

CONTEXTO PARA MÉXICO Y LATINOAMÉRICA

Laura Nelly Medellín Mendoza
Coordinadora



457

EX-LIBRIS

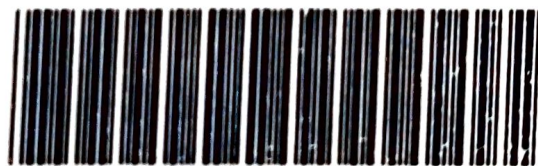
Dra. Laura Nelly Medellin

Nadia

10622443-

PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

CONTEXTO PARA MÉXICO
Y LATINOAMÉRICA



1190091999

Laura Nelly Medellín Mendoza
Coordinadora



UA603
.P763
2014
C.3

Primera Edición 2014

Derechos Reservados por

Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza
Coordinadora

Las características de esta edición son propiedad de:

Lazcano Garza Editores, S.A. de C.V.
M.M. de Llano 917 Pte, Zona Centro,
Monterrey, N.L., México
Tels. (81) 8340.02.40
E-mail: lazcanojuris@hotmail.com
CANIEM #3228

Queda hecho el depósito que marca la ley.

Impreso en México
Printed in México

ISBN. 970 - 9882 - 73 - 2

INDICE

Introducción: Las diversas ópticas para observar y medir la seguridad nacional en México y Latinoamérica / Laura Nelly Medellín Mendoza... 1

TEMA 1

HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Reflexiones sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012) / Hugo Ernesto Hernández Carrasco

Introducción.....	13
Planteamiento del problema.....	13
Marco teórico.....	15
Marco contextual.....	17
Ley de Seguridad Nacional.....	18
Plan Nacional de Desarrollo.....	22
Crimen organizado y narcotráfico como problemas de seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.....	24
Seguridad Nacional (diagnóstico).....	26
Conclusiones.....	30

Seguridad nacional y seguridad humana/Juan Guillermo Fierro Rocha

Fundamentos de la seguridad nacional.....	35
El aspecto de la seguridad humana.....	37
El carácter ordinario en el ámbito de la seguridad nacional.....	41
Principios para el fortalecimiento de la doctrina de seguridad nacional.....	42
Principio de legalidad.....	43
Principio de protección comprensiva.....	43
Principio de control.....	44
Principio de especialización.....	45

INDICE

Principio de neutralidad electoral.....	45
Conclusión.....	46

El vínculo entre poder nacional y la geopolítica en México hacia la región del Mar Caribe / María del Pilar Ostos Cetina

Un acercamiento teórico-conceptual.....	53
De lo teórico a la praxis del Estado-nación mexicano: una mirada hacia el Caribe.....	56
Ejemplos de cooperación entre países del Caribe.....	59

Poder nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano/ Arturo Ponce Urquiza

Poder nacional y política exterior desde el paradigma geopolítico.....	63
Contexto histórico del poder nacional usado en política exterior.....	65
La política exterior en su contexto estratégico actual.....	71

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana/Martín Rafael Rodríguez Plata

Introducción.....	77
Semblanza del poder marítimo.....	80
La población y su interacción con el poder geográfico.....	81
La relación de Latinoamérica con el mar.....	83
Poder marítimo en México.....	84
La importancia del mar.....	84
La posición geográfica.....	85
Áreas estratégicas.....	86
Poder marítimo nacional.....	87
Conclusiones.....	89
Acciones vitales propuestas.....	90

TEMA 2

LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL CRIMEN ORGANIZADO

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México/Josué Ángel González Torres

La inteligencia y la inteligencia criminal, una relación ambivalente.....	97
La inteligencia criminal en Latinoamérica. Un breve acercamiento al caso de Argentina y del Mercosur.....	102
La utilización de la inteligencia criminal en México.....	105

INDICE

Aproximaciones finales.....	108
-----------------------------	-----

An economic model in order to explain the power and violence of drug cartels in México / José Manuel Varas y Felipe Carlos Betancourt H

Statement of the problema.....	113
Porpuse statement.....	115
Literature review.....	115
Research questions.....	118
Model Assumptions.....	118
Applied model.....	119
Utility function.....	119
Supply and demand functions.....	120
Equilibrium.....	120
Research methods.....	123
Research design.....	123

TEMA 3

LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La seguridad energética como “amenaza excepcional”: Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú. /Claire Wright

Introducción.....	131
Sobre el uso de herramientas represivas para “resolver” conflictos sociales.....	132
Sobre los estados de emergencia como mecanismo de represión en Perú.....	133
Método.....	135
Estudios de caso.....	136
Análisis.....	148
Conclusiones.....	150

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina. / Mauricio Uribe-López Anayatzin Ramírez-Andrade

Introducción.....	157
Guerra civil y violencia societal.....	157
América Latina: violencia societal y desigualdades (vertical y horizontal).....	160
Tipos de casos de violencia directa en América Latina.....	164
Honduras: un caso extremo de alta violencia societal y desigualdad horizontal anidada en la desigualdad vertical.....	168
El sesgo anti-juvenil en Honduras y el enfoque de la tolerancia cero.....	170
Guatemala: un caso de postconflicto altamente violento y fuerte desigualdad	

INDICE

horizontal.....	173
Conclusión.....	176
 <i>Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina. / Juan Mario Solís Delgadillo.</i>	
Introducción.....	181
Panorama de la violencia en América Latina: evolución y estado actual...	182
Las causas de la violencia.....	184
Diversificación de las actividades criminales.....	184
Rutas del narcotráfico.....	185
La ley y la pólvora mojada: (in) efectividad y corrupción de las instituciones de seguridad.....	187
La respuesta de los gobiernos: mano dura y populismo punitivo.....	188
Estrategias exitosas.....	189
Estrategias copiadas.....	190
Populismo punitivo: la política de mano dura.....	191
Evaluación y estrategia ideal.....	193
Los costos de la andanada y las dificultades para la cooperación.....	193
Homicidios por cada mil habitantes.....	194
Muertes por arma de fuego.....	195
Violencia domestica.....	196
Secuestros.....	197
Robos.....	198
Cooperación: estado actual y dificultades.....	199
Reforma judicial: ¿hacia una justicia distinta?.....	201
Hoja de ruta.....	201

Introducción: Las diversas ópticas para observar y medir la seguridad nacional en México y Latinoamérica

Laura Nelly Medellín Mendoza¹

Los problemas de la seguridad nacional, el tema central que se aborda en esta coordinación de textos, tiene una impronta necesaria en la reflexión colectiva que se puede hacer desde la academia. Nuestro país, tanto como el resto de los países latinoamericanos padecen problemas de inseguridad, falta de empleo, amenazas medioambientales, conflictos territoriales de larga envergadura. Como política de Estado, la seguridad nacional tiene la tarea fundamental de establecer los lineamientos básicos de cómo enfrentar estas amenazas.

El concepto de seguridad nacional está relacionado con la idea del poder soberano del Estado en la medida en que se interesa en la protección territorial, del poder político y de seguridad personal de sus habitantes ante cualquier tipo de amenaza interna y externa. La búsqueda del aseguramiento del poder soberano del Estado, ha sido una vertiente en la teoría del realismo político para explicar la seguridad nacional (Sánchez y Rodríguez, 2006).

La razón de Estado, viene a ser como sugiere Maquiavelo, (Calveiro, 2002) uno de los elementos más importantes para la conservación del poder y las acciones que emprendan para conservar este bien colectivo. Por tanto, este Estado proyectado como el último ratio donde es depositada la soberanía a la manera entendida por Bodino, necesita la imbricación de una seguridad militar, subordinada a un poder civil, pero que sea capaz de tener una estrategia de contención ante agentes externos e internos.

¹ Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora del CITEJYC-FACDYC, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Laura Nelly Medellín Mendoza

Siendo un aspecto central de la seguridad nacional, el poder como categoría de origen, Garduño define este poder nacional como “[...] un vasto sistema de capacidades de decisión y de ejercicio en el plano de la ejecución” (Garduño, 2008:36). Partiendo de un análisis conceptual, análisis e historicista, Garduño llega a definirla como una: “[...] una propuesta del Estado y la sociedad tendientes a ubicar la defensa y proyección de valores y fines dentro del marco institucional, para que mediante acciones fundadas en la legalidad, deriven al proyecto de nación, el cual mediante la planeación busque cristalizarse en las decisiones que darán la base de legitimidad y gobernabilidad que reclama el orden social” (Garduño, 2008:48).

Esta perspectiva conceptual amplia nos abre la pauta para abrir las diferentes miradas, enfoques, que se hace desde la investigación politológica para analizar los diferentes conflictos que deben ser resueltos desde la perspectiva de la seguridad nacional en México² como Latinoamérica.

Este libro aborda la problemática desde tres ángulos fundamentales, todos relacionados con la capacidad de mantener la gobernabilidad de los Estados. Primero desde una conceptualización de la seguridad nacional. El segundo, desde la relación de la seguridad nacional con el crimen organizado que para el caso mexicano en los últimos tiempos se vuelve el más acuciante en la agenda nacional. Como tercer punto, la relación entre seguridad nacional y el contexto latinoamericano.

En el primer bloque *Hacia una conceptualización de la seguridad nacional* destacamos el trabajo de Hugo Hernández Carrasco, quien presenta una recopilación histórica de cómo surge el concepto de seguridad nacional, principalmente en Estados Unidos, con el comienzo de la guerra fría. Destaca la validez de utilizar el concepto de seguridad nacional, como un “concepto anexacto” que permite ser polemizado desde cualquier perspectiva. Permite también definir a la seguridad nacional como un concepto estratégico que se operacionaliza a través de la identificación de un enemigo, sin saber exactamente que se defiende. En ese sentido, la vaguedad del concepto propicia su flexibilidad.

En el recorrido histórico que hace para el caso mexicano Hernández Carrasco el concepto de seguridad nacional se introdujo por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo en el sexenio de Miguel de la Madrid. Señala que la primera ley de seguridad nacional es aprobada en el 2005 y es en el sexenio de Felipe Calderón la gestión que más a la seguridad nacional para resolver el problema del crimen organizado.

² Para una mayor ampliación del caso mexicano en una perspectiva reciente, también puede consultarse el texto de Alvarado y Serrano (2012).

Introducción: Las diversas ópticas para observar y medir la seguridad nacional en México y Latinoamérica

El autor, no obstante, uno de sus objetivos en el artículo es analizar en la ley de seguridad nacional, sus ambigüedades conceptuales y la confusión que tiene con palabras como "nación", "Estado" o "gobierno". En resumen en el análisis de esta ley, señala la misma sirvió para hacer una mixtificación de la seguridad interior con la seguridad pública y con la nacional, borrando sus fronteras conceptuales creando así una mayor confusión. Gracias a esta permisividad conceptual, señala el autor, es la articulación jurídica y doctrinal de la seguridad pública a la seguridad nacional lo que provoca la justificación la instrumentación de la defensa nacional en objetivos de seguridad pública, lo que implica riesgo, paradójicamente a la seguridad y derechos humanos de las personas.

El siguiente texto del vicealmirante Juan Guillermo Fierro Rocha, vincula dos temas de interés como es la seguridad nacional y la seguridad humana en el contexto actual. En la visión del autor, la herramienta principal de la seguridad nacional es la doctrina entendida como un conjunto de valores fundamentales que una nación esgrime para alcanzar sus objetivos de desarrollo. También señala que en el estudio de la seguridad nacional, no sólo implica las tradicionales amenazas (de invasión extranjera, rebelión interna etc.) sino que implica otras variables como lo político, ambiental, económico y societal.

El autor invita a considerar la doctrina de la seguridad como un método y disciplina que debe guiar la actuación de los actores de una institución, pero también de una sociedad que busca aumentar sus niveles de gobernabilidad.

Por ello, propone una serie de principios (legalidad, protección comprensiva, control, especialización y neutralidad electoral). Cada una de ellas, puede ser operacionalizadas mediante políticas públicas sexenables. Mediante estos lineamientos el autor urge al caso mexicano, a que el Estado incorpore "una doctrina de seguridad nacional". Sin este instrumento, señala el autor, se aumenta el riesgo de desorden y la vulnerabilidad del país frente a amenazas internas y externas. Por su parte, la investigadora del Centro de Estudios Navales, María del Pilar Ostos Cetina establece en su estudio una relación el poder geopolítico y la seguridad nacional. Esta vinculación es clave para entender como categoría jurídica-política al Estado. La autora va ir defendiendo a lo largo del ensayo, las categorías conceptuales comprometidas.

Para llevar a cabo las tareas de un Estado que compromete su poder, delimitación geopolítica y su seguridad nacional, la autora plantea la necesidad de una estrategia nacional. En ese orden de ideas, pasa revista a los puntos

Laura Nelly Medellín Mendoza

de la estrategia de la agenda de México en relación con Centroamérica y el Caribe.

Señala que hay que evitar ese grado de "indiferencia" que tiene México en sus relaciones con estos países y actuar como un país con supremacía regional. Esta ausencia de vinculación estratégica de acuerdo a la autora Ostos Cetina, se debe a las prioridades que ha establecido su élite mexicana para acercar a México al grupo de los 20 o a la OCDE. Frente a este desdén, los propios países latinoamericanos han generado sus marcos de cooperación bilateral tanto en el ámbito económico y político. Como el anterior autor, también termina con una recomendación para que México equilibre sus relaciones de poder con sus países vecinos acelerando intercambio comercial e inversiones que acrecienten su competitividad en el transcurso del siglo XXI.

En este bloque también Arturo Ponce Urquiza, nos comparte un interesante ensayo desde la óptica historicista sobre la utilización del poder nacional como política exterior. Así, señala que desde un paradigma geopolítico, se profundiza en categorizar el posicionamiento ideológico-doctrinal del Estado al cumplir con un proyecto nacional de desarrollo. En esta tesitura, se define la política exterior como "el espacio de autodeterminación del Estado y que debe convivir con el espacio de sus vecinos y adversarios". El Estado tiene que enfrentar amenazas a su integridad tanto de problemas convencionales como de amenazas emergentes.

Como referencia histórica del poder nacional definiendo la política exterior, el autor utiliza varios ejemplos de la etapa novohispana así como la referencia en el documento histórico "Sentimientos de la Nación" y advierte desde ahí un sentido geopolítico para procesar el desarrollo nacional en el objetivo de la independencia nacional. También señala que en el periodo del I Imperio mexicano (1821-1823) fue necesario acrecentar este poder nacional desde el posicionamiento bioceánico de la recién nación independiente, mediante un primer planteamiento geopolítico para hacer frente a las necesidades de un contexto internacional sobre todo en etapas de recientes colonizaciones y afanes expansionistas de otras potencias extranjeras. En esta etapa, también señala el autor advierte la necesidad de que el Estado mexicano convierta su política exterior en un eje estratégico de desarrollo, dinamizando sus acciones bi y trilaterales con países latinoamericanos para equilibrar su relaciones que tiene con el país vecino Estados Unidos, en su condición de socio estratégico.

Por otra parte, en la aportación de Martín Rafael Rodríguez Plata, plantea la necesidad de políticas públicas que incrementen el poder marítimo

Introducción: Las diversas ópticas para observar y medir la seguridad nacional en México y Latinoamérica

nacional y que contribuya a la seguridad nacional y humana. Señala que las negociaciones comerciales que se hacen por la vía marítima, son las que más se han modificado bajo la épica de la globalización. Sin embargo, como advierte, que a pesar de la potencialidad del rubro, México no se destacado precisamente por su alto impacto en la industria marítima lo que resulta en un desconocimiento en la llamada Marina Mercante Mexicana. Define el poder marítimo nacional como la capacidad que tiene el Estado mexicano para aprovechar las ventajas que ofrece la comunicación marítima para la explotación de los recursos naturales. Rodríguez Plata menciona que el país ha desaprovechado esta oportunidad de crecimiento porque como señala "el poder marítimo es la influencia marítima de un país sobre el resto de las naciones". En lo que resta del ensayo el autor analiza las potencialidades del marítimo mexicano, definiendo sus áreas estratégicas.

En el siguiente bloque titulado *Seguridad Nacional y Crimen Organizado*, Josué Ángel González Torres se centra en el concepto de inteligencia criminal para combatir la delincuencia organizada en México. Hace un recuento sobre la historia del uso de IC desde finales del siglo XIX, hasta las nuevas modalidades de terrorismo en las Torres Gemelas en el 2001. Señala que desde su puesta en marcha en los años noventa en el Reino Unido busca "atacar de manera anticipada la proliferación de actos ilícitos". Su tarea consiste en recabar el conocimiento apriorístico. Dentro de la IC se tiene un conocimiento sistematizado y útil para la toma de decisiones anticipadas contra los actos criminales. Aborda el caso argentino como uno de los países que han desarrollado institucionalmente la IC. Sin embargo, advierte que uno de los grandes problemas para la utilización de la IC en México es el monopolio de las funciones de inteligencia, ya que la IC necesita para funcionar adecuadamente la **desconcentración** a nivel estadual y municipal.

En el texto que se presenta en idioma inglés el trabajo conjunto de José Manuel Varas y Felipe Carlos Betancourt Higareda a través de un diseño de investigación se intenta explicar la propagación de la violencia y la fuerza de los cárteles de la droga y otras organizaciones criminales en México, que debilitan de forma permanente el Estado de Derecho.

Parten de la idea de que durante mucho tiempo el debate entre especialistas académicos en el tráfico de drogas han centrado su atención en dos dimensiones en que se divide el problema: la oferta y la demanda. Sin embargo, pocos estudios han analizado los datos para probar estadísticamente este modelo económico (teoría) y explicar sistemáticamente la propagación de la violencia y el poder de los cárteles de la droga en México. Parece que mientras la demanda de drogas sigue siendo alta en Estados Unidos, no importa los esfuerzos del

Laura Nelly Medellín Mendoza

gobierno mexicano para erradicar la producción y comercialización de estupefacientes por los cárteles mexicanos, ya que estas organizaciones tienen grandes incentivos para seguir produciendo y vendiendo drogas al país vecino, incluso si este tiene hacerse por métodos que signifiquen mayor violencia. De esta manera, podemos trazar la principal razón por la economía política de la existencia del crimen organizado en México: es una opción excelente de la carrera con el fin de sobrevivir en un entorno económico difícil. Por lo tanto, el crimen organizado en México se deriva de la falta de desarrollo social y económico adecuado, y de la buena perspectiva de obtener ingresos mediante la participación en actividades delictivas o ilegales.

En resumen, argumentan que la pobreza extrema en el país (falta de desarrollo social y económico) es el principal factor causal de la presencia del crimen organizado en México, mientras que el alto nivel de consumo de drogas en Estados Unidos es la variable explicativa central. Sin embargo, advierten que si en el vecino país redujera drásticamente el alto nivel de consumo de drogas entre la población, el tráfico de drogas de México se vería seriamente disminuida, pero no así el crimen organizado. Este último fenómeno se mantendrá en México, junto con otras actividades económicas ilegales, siempre y cuando se siga padeciendo la falta de las políticas públicas adecuadas para el desarrollo social y económico de este país.

En el tercer bloque, *La seguridad nacional en el contexto latinoamericano*, presentamos el trabajo de Claire Wright quien está interesada en exponer cómo los regímenes de excepción en el Perú se ha utilizado como mecanismo de represión de la protesta social permitiendo la suspensión de los derechos humanos y la militarización del territorio cuando se presentan conflictos medioambientales. Relata cómo el Estado peruano ha protegido a las industrias extractivistas en el modelo económico basado en recursos naturales en el periodo de estudio 2008-2012. En ese sentido se pone en vigencia los llamados estados de emergencia o excepción para poner fin los conflictos sobre recursos naturales.

En su análisis encuentra que en el estado de emergencia en todos los casos de conflicto estudiados implica la suspensión de garantías constitucionales y se han detenido a los dirigentes de la resistencia civil sin el debido proceso. Ella analiza seis declaratorias de emergencia, en cuatro diferentes conflictos en un periodo de cinco años. El dilema que advierte la autora para el Estado es garantizar el derecho de protesta y en muy buena medida los derechos culturales de los pueblos originarios cuando se presenten proyectos de seguridad energética.

Introducción: Las diversas ópticas para observar y medir la seguridad nacional en México y Latinoamérica

Mauricio Uribe-López nos presenta un estudio pormenorizado de guerras civiles y paz violenta en América Latina. Hace una distinción analítica entre guerra civil y violencia societal, para luego entrar en el análisis de clasificación de los países en América Latina.

Desarrolla una tipología que muestra los diferentes tipos y niveles de violencia personal y directa en América Latina desagregando principalmente: guerra civil, posconflicto y ausencia de guerra civil reciente, siendo un indicador clave en esta tipología, el nivel de tasas de homicidio. Se identifican nueve variantes casos-tipo que van desde la sociedad pacífica hasta el conflicto armado y alta violencia societal. Destaca en el resto del análisis, Honduras y Guatemala como los países dentro de la escala de medición, que presentan las características más agudas en la clasificación. Uno de los hallazgos más pertinentes que encuentra no es sólo exponer la fragilidad del Estado, sino la preeminencia de un enfoque eminentemente represivo en el tratamiento de la violencia personal y directa.

El texto de Juan Mario Solís Delgadillo señala que aunque América Latina es considerada como una región con regímenes democráticos, estos mismos no están enteramente consolidados, en cuanto existe una debilidad institucional, que consiste principalmente en la incapacidad de los Estados para hacer cumplir la ley y tener una presencia efectiva en su territorio. Diversas investigaciones apuntan a la desigualdad como la principal causa de esta violencia.

Esto lleva al autor a indagar en el mapa actual de la violencia en América Latina, describe los distintos tipos de estrategia que se emplean para combatir al crimen y sus reclutados, además de las debilidades institucionales y las dificultades de cooperación entre países de la región.

La pobreza no es el factor preponderante para explicar la violencia. Se tendría que tener otras variables vinculadas a la desigualdad. A mayor marginación son mayores los incentivos que puede tener una persona para vincularse a la delincuencia. Señala que la respuesta de los gobiernos ha recurrido a estrategias viscerales poco comprensivas del fenómeno; populismo punitivo y políticas de mano dura a los infractores de la ley. Las estrategias de los gobiernos criminalizan la pobreza, pero estas políticas de mano dura agravan la espiral de la violencia en cuanto se militariza la seguridad interna y reduce el papel de los civiles.

Estos trabajos fueron presentados en el Primer Congreso Internacional de Ciencia Política que organizó la Asociación Mexicana de Ciencia Política en la ciudad de Guanajuato en el 2013 y fueron seleccionados por su alto

Laura Nelly Medellín Mendoza

valor analítico y capacidad para generar el debate académico en la materia. Quiero agradecer a la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL, a su director Mtro. Manuel Acuña Cepeda por el apoyo recibido para la realización de estos productos académicos. También agradezco a la Asociación Mexicana de Ciencia Política AC, por permitirme coordinar estos trabajos en la mesa en cuestión. Agradezco a su presidente Dr. José Manuel Luque y a la Dra. Margarita Argüelles Gómez por el apoyo institucional para la realización de esta obra. Agradezco al auxiliar de investigación Carlos Humberto Peña Hernández como siempre por su apoyo.

Introducción: Las diversas ópticas para observar y medir la seguridad nacional en México y Latinoamérica

Bibliografía

- Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.) (2012), Seguridad nacional y seguridad interior, México: El Colegio de México.*
- Calveiro, Pilar (2002). "Maquiavelo o la razón de Estado", Metapolítica 6, 84-93.*
- Garduño, Valero, Guillermo J. R. (2008) El ejército mexicano. Entre la guerra y la política, México: UAM-Iztapalapa.*
- Sánchez David, Rubén, y Rodríguez Morales, Federman (2006). "Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores" Desafíos, 15, 120-177.*

TEMA 1

HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

Hugo Ernesto Hernández Carrasco¹

Introducción

El presente documento tiene como finalidad hacer una reflexión sistemática sobre el concepto de Seguridad Nacional y su permeabilidad en México, analizando para tal efecto los documentos oficiales² que tuvieron vigencia desde el año 2005 hasta el 2012 sin descuidar los antecedentes que dicho concepto guarda en relación a gobiernos anteriores a la alternancia. El trabajo que se presenta en el marco del Congreso Internacional de Ciencia Política 2013 en la ciudad de Guanajuato, se enmarca y es parte de una investigación mayor titulada: "La Seguridad Nacional como idea y concepto en México."

Planteamiento del problema

La Seguridad Nacional (SN) no sólo ha sido el paradigma dominante de la seguridad en América Latina después de la segunda guerra mundial (Comblin, 1979) sino también objeto de los más amplios y diversos estudios, críticas de distintos sectores –Iglesia, sociedad civil, grupos pro DDHH, entre otros– e incluso llegando a incidir en la estructura legal y política de los gobiernos latinoamericanos en los últimos 50 años. Su origen lo encontramos en Estados Unidos en el contexto de la guerra fría, uno de sus principales exponentes fue Robert Mcnamara, quien en 1966 en su discurso sobre la Seguridad Nacional consolida la idea (doctrina Mcnamara) del desarrollo ligado con la SN: la imposibilidad de la primera, inhibe en consecuencia la

¹ Licenciando en Ciencia Política. Maestro en seguridad nacional por la EDENA-Argentina.

² Los documentos oficiales son: Ley de Seguridad Nacional, El Eje 1: Estado de Derecho y Seguridad en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 así como el Programa Sectorial de Defensa 2007-2012.

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

segunda, lo que traducido –vía el programa *Alianza para el progreso*– en el contexto de la guerra fría en América Latina fue: el desarrollo es necesario para inhibir cualquier surgimiento de alternativa comunista.

Posterior al término de la Segunda Guerra mundial, se pueden identificar seis momentos bajo los cuales se identifican secuencialmente distintas amenazas dominantes para la *seguridad nacional*³ en Estados Unidos y que tendrían efectos en América Latina:

- 1) Amenaza Nuclear
- 2) Invasión preventiva
- 3) Contrainsurgencia
- 4) Terrorismo
- 5) Drogas
- 6) Nuevas amenazas

Lo anterior es reflejo del carácter estratégico de la SN, la cual se operacionaliza a través de la identificación de un enemigo cuya paradoja reside en no saber precisamente qué se defiende pero sí saber en qué o quien reside la amenaza, en este sentido, la vaguedad del concepto propicia que sea flexible y por lo tanto susceptible de ser totalizante al momento de abarcar todas las esferas que componen la nación (Comblin, 1979). Inevitablemente, surgen algunas preguntas que llevan a realizar este ejercicio crítico, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

¿Qué es la seguridad nacional? ¿Quién/es la definen? ¿Es un medio o un fin? ¿Es un concepto susceptible de ser sistematizado? ¿Es una teoría compleja? ¿Qué elementos son necesarios salvaguardar para la supervivencia de la nación? ¿Sigue siendo “nacional” la seguridad cuando quien define la amenaza proviene del exterior? ¿Existe alguna alternativa para procurar la seguridad de los componentes nacionales sin recurrir a un aparato coercitivo?

Respecto a la seguridad nacional podemos decir que se le ha abordado como doctrina, como concepto, como estado ideal al que debe aspirar un país e incluso como valor⁴; para efectos de esta reflexión, se le considera un concepto “anexacto” como diría Panizza (2009), esto ha permitido que pueda

ser interpretado y polemizado desde cualquier perspectiva sin por ello ser

³ En el presente trabajo por Seguridad Nacional se entiende la doctrina y por seguridad nacional el proceso político.

⁴ Esto en referencia a que se le ha equiparado como un valor al igual que la libertad o la democracia.

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

precisa, dada la fluidez de sus contornos.

Marco Teórico

Uno de los teóricos que ha abordado la SN es Joseph Comblin, al respecto señala que *la Doctrina de la Seguridad Nacional es una teoría militar del Estado que busca la supervivencia de la nación frente a todas las fuerzas adversas, y el triunfo de los objetivos nacionales a partir de la militarización e ideologización de la seguridad interior, incluyendo en su instrumentalización la ocupación de las instituciones estatales* (Ibid, 1979). La Doctrina de Seguridad Nacional es una base para mantener un Estado fuerte, orden social u otros fines políticos, sobre todo en los regímenes avocados a mantener el orden interno, ya que no existe diferencia entre subversión, crítica, oposición política, guerrilla, terrorismo, guerra puesto que todo lo anterior es manifestación de una "guerra revolucionaria" (Ibid, 1979). La Doctrina de Seguridad Nacional tiene cuatro componentes esenciales en los que proyecta su implementación:

Objetivos nacionales que son los fines últimos –políticos, sociales económicos y militares– que implican a la totalidad de la nación, dichos los objetivos están en función de la estrategia y no la estrategia en función de los objetivos, por lo que no importa cuántos sean o de qué tipo ya que su función va en la misma dirección que todos los demás.

La seguridad nacional concepto estratégico que se operacionaliza a través de la identificación de un enemigo cuya paradoja reside en no saber precisamente qué se defiende pero si saber en qué o quien reside la amenaza, en este sentido, la vaguedad del concepto propicia que sea flexible y por lo tanto susceptible de ser totalizante al momento de abarcar todas las esferas que componen la nación.

Poder nacional está constituido por todos los factores que integran la nación como lo son los recursos naturales, humanos, económicos, sociales, políticos y militares con miras a imponer su voluntad.

Estrategia total los medios de los que dispone la nación para obtener o mantener los objetivos fijados por la política nacional con miras a la seguridad nacional (Ibid, 1979).

La implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional implica atomizar el ejercicio del poder y profundiza la confidencialidad en casos de emergencia en el poder ejecutivo y sus instrumentos, tiende a anular todo proceso individual, social e incluso legal en detrimento de un aparente interés nacional.

En este sentido, se amolda muy bien a los gobiernos carentes de legitimidad y/o consenso político, permite justificar el ejercicio autoritario del poder en nombre del interés o seguridad nacional, es en suma, una concepción por que sea la fuerza la que impere sobre cualquier argumento, ya que al final el peligro la define quién gobierna⁵.

Si bien las nuevas amenazas no reemplazan a las tradicionales, estas han mantenido con vida la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual permite militarizar los conflictos internos —de cualquier orden o naturaleza— sin vislumbrar instrumentos adecuados ni causal, la seguridad nacional es un embudo con mucho qué *securitizar* pero con poco qué resolver. La simple mención de que cualquier fenómeno que se da al interior o en conexión con el Estado-Nación puede devenir en un problema de seguridad nacional convierte al fenómeno en sí como aquello que vulnera la existencia misma del Estado omitiendo o minimizando el conjunto de fuerzas que actúan sobre el Estado Nación para que este exista⁶. Cuando el fenómeno ha escalado, el sesgo de inicio —que es un problema de seguridad nacional— lo convierte conforme avanza en un fin y no en un medio para asegurar la “supervivencia de la nación”.

Actualmente son pocas las guerras potenciales en las que se pueda identificar a una nación como el oponente a vencer, en un mundo de incertidumbre constante e información imperfecta “el enemigo” adquiere cierto matiz cuando se le especifica como “nueva amenaza”, aun así, este status no es suficiente para identificarlo del todo, lo que a la vez supone una totalización del conflicto supone una desventaja operativa para dar con la amenaza específica, ya que fenómenos como “crimen organizado” “terrorismo” “narcotráfico” se encuentran mezclados o en simbiosis con la sociedad misma, son producto de la radicalización del disenso —económico, cultural o político—. Una cuestión importante es tener en cuenta que la guerra tiene su naturaleza propia y que es la técnica que se emplea para hacer efectivo los medios bélicos la que la diferencia de otras, no podemos hablar de “tipos de guerra” sino de técnicas pues guerra hay una sola (Comblin, 1979) y esta busca la eliminación y la negación esencial del otro (Schmitt, 1967).

La razón de ser de Doctrina de Seguridad Nacional es justamente la

⁵ Joseph Comblin (1979) menciona que bajo la doctrina de seguridad nacional y la guerra total no hay distinción entre subversión, crítica, oposición política, guerrilla, terrorismo ya que todo ello es manifiesto de un solo fenómeno: la guerra revolucionaria.

⁶ Un ejemplo es el fenómeno del narcotráfico, el cual tiene muchas causales y soluciones tangentes y diversas, cuando el narcotráfico se vuelve objeto de una política (basada en la seguridad nacional) es el narcotráfico en el discurso oficial lo que amenaza la existencia del Estado-Nación —y no aquello que lo alimenta— aun cuando la existencia misma del Estado-Nación dependa de otros factores pertenecientes a otras dimensiones.

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

supervivencia de la nación aunque la duda es inevitable ¿Qué elementos componen el cúmulo esencial para que la nación exista? ¿Qué nivel de "seguridad" requiere la nación? Por ello Comblin (1979) responde que *la seguridad es tan relativa que puede afectar todos los aspectos de la vida social (...) por lo que la seguridad nacional es un problema de todos los ciudadanos, cada uno puede crear un problema de seguridad y cada uno está llamado a resolver problemas de seguridad*, la SN utilizada como valor es aparentemente irrefutable dada la evidencia empírica de que cualquier Estado no puede prescindir de ella, su justificación en nombre de los Objetivos nacionales y/o el interés nacional tiene también una lógica preventiva, lo que permite tolerar cualquier acción (Ibid, 1979) sin importar su alcance, se apela a las posibilidades más que a los hechos concretos. Al pasar de un carácter defensivo a uno preventivo, la Seguridad Nacional como doctrina ve en la amenaza una potencia que le permite justificar cualquier medida con tal de contrarrestarla aun cuando no exista prueba fehaciente de que la amenaza en cuestión será de magnitudes considerables o bien, representará un problema de existencia misma del Estado-Nación.

Marco Contextual

Para contextualizar los antecedentes de la aplicación de dicha doctrina, es necesario remitirnos a la idea que la guerra fría fue clave en la configuración de la política de seguridad y defensa para México, ello no necesariamente implicó de forma inmediata adoptar legal y formalmente la Doctrina de Seguridad Nacional, dado que el país no tenía conflicto potencial con ninguno de los vecinos pero sí lo había en el sentido del enemigo interno (Aguayo, 1979)⁷, a ello David R. Mares (p 40, 1997) sostiene que la naturaleza autoritaria del sistema político mexicano implicaba que fuera la oposición política la amenaza para las élites gobernantes y no un peligro exterior. Aun así, si por seguridad implicamos factores económicos, sociales, políticos y hasta ambientales, Mares (p42, 1997) dice que *la gran estrategia de México entre 1948 y 1982 consistió en instrumentar políticas unilaterales y multilaterales, con el fin de neutralizar las amenazas a sus intereses fundamentales*. Explicando este punto de vista, podemos deducir lo siguiente: en el contexto geopolítico de la guerra fría, México no tenía amenazas externas de tipo militar, la Doctrina de Seguridad Nacional permitió concentrarse en una "seguridad hacia adentro", si bien no fue asumida explícita y doctrinalmente, esta se materializó internamente a través de la estructura autoritaria, ya que al mezclarse el partido hegemónico con el aparato de gobierno y con su afianzamiento en el Estado, la seguridad de los intereses en cualquiera de estos tres niveles implicaba sin orden de jerarquización una "amenaza" a los intereses nacionales, es así que una

⁷ Sergio Aguayo discute en su libro *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* el hecho que México no tuviera una doctrina de seguridad definida.

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

protesta estudiantil, un desastre ambiental, un partido político opositor o una huelga de obreros representaba un "riesgo de seguridad nacional" para el régimen lo mismo que un movimiento rural armado.

Formalmente la "Seguridad Nacional" se introdujo en México en el Plan Nacional de Desarrollo durante el sexenio de Miguel de la Madrid (Curzio, 2007), coincidente a su vez con la puesta en marcha del Neoliberalismo. Parte de esta visión fue transformada a lo largo de posteriores mandatos pareciendo llegar a un clímax durante los gobiernos de alternancia política entre los años 2000 y 2012 con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en el año 2005 y la política de seguridad de Felipe Calderón en el sexenio 2006-2012, el cual a efectos de esta reflexión, representa la gestión que más ha apelado a la Seguridad Nacional como política para intentar resolver conflictos internos como el crimen organizado y el narcotráfico, por lo que se hace necesario abordar su estudio a través de tres documentos específicos: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Ley de Seguridad Nacional y el Programa Sectorial de Defensa 2007-2012.

Se utilizó un enfoque cualitativo-deductivo para develar y contrastar una de las etapas de la Seguridad Nacional como concepto y política.

Se analizaron los documentos oficiales⁸ que repercutieron en la conformación de la política de la Seguridad Nacional mexicana entre los años 2006-2012, llevando a cabo los métodos analítico e inductivo para abordar textos relacionados con el tema en cuestión: libros, artículos, documentos y páginas de internet.

Ley de Seguridad Nacional

Anterior al despliegue de soldados en nombre de la "Seguridad Nacional", en el año 2005 se aprobó la *Ley de Seguridad Nacional*, por lo que a la par de su puesta en funcionamiento como ley, la Seguridad Nacional se instituía más allá de ser una mera doctrina para formar parte del corpus legal mexicano, poniendo al poder Ejecutivo como su tutor principal⁹ y siendo definida ambiguamente, en un sentido abarcativo en cuanto a sus ámbitos de acción. Se funde y confunde al Estado lo mismo que la Nación y el Gobierno, a la par que se asume (la seguridad nacional) como función protectora de la democracia¹⁰. Entre tantos otros, estos conceptos, ideas y palabras políticas

⁸ Los documentos analizados fueron: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Ley de Seguridad Nacional y el Programa Sectorial de Defensa 2007-2012.

⁹ Artículo 2. Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

¹⁰ Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

poseen un sentido polémico, susceptible de ser interpretado de forma conveniente. Tal como sostiene Schmitt (1967) *Tienen a la vista una rivalidad concreta; están ligadas a una situación concreta cuya última consecuencia es un agrupamiento del tipo amigo-enemigo*. Paralelamente se puede observar un intento de sujetar la ley a principios que sin embargo resultan contradictorios entre sí como la *transparencia y la confidencialidad*¹¹. Así mismo, las amenazas resultan extensivas y difusas; equiparando en rango de protección a los Estados Unidos Mexicanos lo mismo que a la autoridad –y sus actividades– civil y militar, se apela a que el Estado esté libre de presiones en cualquier campo para imponer su voluntad¹². En suma, tanto lo que se pretende proteger como las presuntas amenazas en la Ley de Seguridad Nacional contienen puntos de confusión. Tal como señala Comblín (1979) la Seguridad Nacional como concepto “estratégico” encierra una paradoja: no se sabe precisamente qué se defiende –si al Estado, la Nación o el gobierno¹³

manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

11 Artículo 4. 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.

12 Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

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

13 Se insiste en este punto de confusión, ya que la redacción en la ley abre la puerta para que a criterio de quien lo juzga, se pueda definir Nación a la par de Gobierno o incluso el Estado, siendo entonces una ley

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

—pero si se sabe en qué o quién reside la amenaza.

Uno de los apartados fundamentales de dicha ley resulta ser el abordaje de Consejo de Seguridad Nacional, respondiendo a la necesidad del Ejecutivo por sesionar y deliberar en conjunción con un equipo técnico (Weber, 2000), creando un contrapeso natural —a partir de la *expertise* que confluye en dicho consejo— por ejemplo: al congreso y a la opinión pública. Dicho consejo dirime y procesa toda decisión sobre problemas o amenazas a la seguridad nacional que no sólo son multidimensionales sino también su solución supera a las agencias burocráticas involucradas como las Fuerzas Armadas y la Policía. A este último respecto, habría que mencionar que las agencias involucradas —de las cuales 5 son civiles, una de inteligencia con funciones mixtas y 4 de carácter policial y militar— no sólo se estructuran de manera jerárquica en la misma ley¹⁴ sino que además su nombramiento y/o remoción —por su carácter de gabinete— quedan a merced del Presidente en turno. Dicha instancia asume funciones directivas y conductivas, de ella se deriva la información oficial en materia de Seguridad Nacional, así como también año con año es la encargada de definir la *Agenda Nacional de Riesgos*¹⁵, siendo esta instancia la que finalmente decide qué amenaza la seguridad nacional y qué medidas se han de tomar. Se requiere así, construir “la tranquilidad, la seguridad y el orden” para crear con ello

tendiente a proteger la seguridad de la clase gobernante en detrimento de los gobernados.

14 Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

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

15 Artículo 13.- El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

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

***Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional
y su alcance en México (2006-2012)***

una situación normal (Schmitt, 1967), una explícita necesidad de seguridad, que en situaciones críticas lleva a determinar al "enemigo interno", el cual como sostiene Schmitt (1967) se declara entre otras cosas con *medidas más severas o más benévolas; vigentes ipso facto o establecidas de modo jurídico mediante leyes especiales; ya sea manifiestas o encubiertas en descripciones genéricas.*

El Consejo de Seguridad Nacional se vuelve discrecional no sólo por delimitar vía legal que "las reuniones del Consejo serán de carácter reservado"¹⁶ sino también porque no existe la posibilidad de una fiscalización legislativa que incluso pueda generar un contrapeso, ya que las acciones legislativas sólo pueden "pedir informes o bien emitir recomendaciones/opiniones al Consejo"¹⁷. De facto, el Centro de Investigación y de Seguridad Nacional (CISEN)¹⁸ aun cuando depende de la Secretaría de Gobernación tiene atribuciones más incisivas al estar habilitado para: *Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho*¹⁹.

En conclusión, dicha ley sirvió —como un antecedente crucial— en palabras de Cantú (2011) para que la seguridad interior fuera mixtificada con la seguridad nacional y la seguridad pública, *creando una zona gris en la cual los criterios de procedencia son poco claros y laxos*²⁰. Es aquí donde encontramos parte

¹⁶ Artículo 17.- Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

¹⁷ Artículo 57.- La Comisión Bicameral —conformada por tres Diputados y tres Senadores— tendrá las siguientes atribuciones:

I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;

II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;

III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;

IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;

V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;

VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;

VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;

VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y

IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

¹⁸ El CISEN es el máximo órgano de inteligencia civil mexicano.

¹⁹ Artículo 19, párrafo V.

²⁰ Cantú, Silvia (2011) *Contra la legalización de la ilegalidad: un repaso a la Ley de Seguridad Nacional*. Revista Dfensor no.8.

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

de las bases legales que sirvieron a Felipe Calderón para que procediera a desplegar más de 50,000 soldados por territorio nacional desde el año 2006 con la misión de *combatir de manera frontal* el narcotráfico, es este sexenio el que resulta paradigmático a efectos de explicar la Seguridad Nacional y sus consecuencias a partir de dos ideas: La SN tiende a absorber la política interior dentro de la exterior a consecuencia del supuesto que "los conflictos internos son provocados por agentes externos" (Comblin, 1979) y el Estado se sirve del monopolio de las armas para hacer una "guerra" permanente contra sus propios ciudadanos (Ibid, 1979).

Plan Nacional de Desarrollo (Enero 2007-Diciembre 2012)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue un sistema de planeación instituido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el año de 1976, cuya finalidad —en teoría— es articular las demandas sociales con las acciones gubernamentales. Dicho Plan debe ser —por obligación constitucional— presentado por el Presidente electo y debe ser aplicado durante todo el periodo que dure su mandato, que en el caso mexicano es de seis años. El formato bajo el cual es formulado se compone de "ejes", los cuales describen de manera sectorial las áreas de prioridad y acción que implementará el gobierno en turno. Para efectos del presente trabajo reflexivo, se tomó como unidad de análisis documental el Plan Nacional de Desarrollo implementado durante el mandato de Felipe Calderón²¹ en su eje denominado "Estado de Derecho y Seguridad", siendo aún más específicos en su estudio cuando se refería a la "seguridad nacional".

Estructura del PND

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	
Compuesto por cinco ejes:	Cada eje se compone a su vez de manera secuencial en:
1. Estado de Derecho y Seguridad.	Un diagnóstico previo
2. Economía competitiva y generadora de empleos.	

²¹ Se ha explicado previamente el contexto en el que arribó a la presidencia Felipe Calderón, su entorno se caracterizó por una falta de legitimidad alcanzada en las urnas, una alta percepción en la sociedad de violencia generada por el narcotráfico y un ambiente político altamente dividido y polarizado por las elecciones del año 2006.

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental.	Objetivos nacionales
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.	Estrategias generales

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del PND 2007-2012.

Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad

Dicho eje se justifica en función de garantizar la *“plena vigencia del Estado de Derecho”* con miras a propiciar un *“clima de orden y paz para el desarrollo integral de México”*, pretendiendo así atender *“los reclamos sociales entorno a la justicia y a un marco legal moderno”*.

Como parte del diagnóstico de la realidad mexicana en torno al “Estado de Derecho y la seguridad” se hace un llamado a la *“cohesión en los esfuerzos y persistencia en las acciones para revertir estas tendencias nocivas”*²², así como lo articulación de las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder y el apego a la legalidad en los ciudadanos”. Intentando así hacer un llamado inherente a la unidad política en aras de impedir que las prácticas como corrupción y la impunidad sigan permeando, constituyéndose a sí mismos como un “nosotros” convocantes a las buenas prácticas frente a un “ellos” como los que practican las “tendencias nocivas” o bien no quieren realizar esfuerzos para contrarrestarlas.

El narcotráfico es en el marco de dicho Plan *“Una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos”* así mismo se le reconoce como *“una industria de alto valor económico”* capaz de generar *“gran daño y deterioro social, altos niveles de violencia y fragmentación social”* ante ello, se anuncia en el mismo Plan *“El Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir este problema con todos los recursos a su alcance”*.

Analizando los presupuestos anteriores, se puede concluir que se tenía cierto conocimiento de su dimensión como problema social, no se aclara si es un actor o fenómeno, sin embargo contrario a algunos estudios como el de Arias

²² Las tendencias nocivas a las que se refieren en el texto son: abuso de autoridad, violación de los derechos fundamentales, impunidad, corrupción y violación de los derechos humanos.

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

Marín (2012), el gobierno a través del PND considera que es el narcotráfico causante de la *inseguridad y la violencia* así como del *degradamiento del tejido social, poniendo en riesgo la salud física y mental de los niños y jóvenes de México*, en lugar de reconocer que es la actividad del narcotráfico la que se potencia y se deriva en un marco de crecimiento económico abocado a privilegiar la acumulación de capital e incremento de la renta, en detrimento de los salarios y derechos laborales, generando subempleo, desocupación, reducción de poder de consumo e ingreso, los cuales como sostiene Comblín (1979) provocan *desequilibrios y conflictos alimentando el apartheid social*²³. Así también se posiciona al *Estado mexicano* como el agente que tiene una misión insoslayable ante el narcotráfico y que en el proceso deberá utilizar *todos los recursos a su alcance*, entiendo esto como la posibilidad de usar entre otros elementos de coerción y coacción a las Fuerzas Armadas, recursos legales como el estado de excepción ejerciéndolo a través del artículo 29 constitucional²⁴ o bien cualquier otra acción que –incluso en el marco del endeble Estado de Derecho que se reconoce al principio del Eje rector (no. 1) perteneciente al PND– pueda realizarse violentándose el mismo orden constitucional.

Crimen organizado y narcotráfico como problemas de SN en el PND

El crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia son presentados en una especie de hibridación actor-fenómeno capaz de tomar como *rehén* algún estado de la república, se reconoce su carácter trasnacional y sus efectos de *inseguridad y violencia* así como su condición de *manifestación de la delincuencia organizada*, se le otorga un estatus desafiante frente al Estado, lo que lo *convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional*. Es en este apartado donde llama la atención que en el mismo párrafo y sólo separados por un “punto y seguido” se pase de otorgarle –al narcotráfico– un carácter amenazante a niños y jóvenes a ser un problema de seguridad nacional.²⁵ No se pretende discutir si es legítimo

²³ Entendido como la fragmentación y segregación en las grandes urbes donde priva la violencia y vacío de autoridad (Arias, 2012).

²⁴ Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación (Fragmento).

²⁵ El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la Seguridad Nacional. (Fragmento del PND expresado en el Eje: Estado de Derecho y Seguridad en el apartado 1.4 Crimen Organizado, primer párrafo).

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

considerarlo una amenaza dadas sus repercusiones, sino más bien el hecho de que se escale tan abruptamente y pase de ser un problema de Salud Pública a ser de Seguridad Nacional.

En la misma lógica del planteo discursivo del PND, es justamente hasta la descripción de crimen organizado y no en el diagnóstico inicial del Eje: Estado de Derecho y Seguridad que se menciona al narcotráfico como una actividad que *“otorga un poder adquisitivo en lo que respecta al transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policiacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad, esta justificación sirve enseguida para argumentar que por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha”*.

Análisis del objetivo nacional no.8:

“Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.

Empezando con el enunciado del objetivo, se equipara la “fortaleza del Estado” con la “seguridad de la convivencia social” mediante un “combate” –término mencionado de manera constante en los documentos oficiales estudiados y que de acuerdo a Schmitt (1967) cuando hablamos de “combate” se habla de la posibilidad real de eliminación física del “enemigo”–en suma, se apela a una adopción de políticas punitivas por parte de los responsables políticos con la idea no sólo de reforzar el consenso moral de la ciudadanía contra las actividades delictivas sino también de crear nuevamente un nosotros (Estado y sociedad) frente a un ellos (narcotráfico y crimen organizado) aún cuando se ha demostrado que Estado y narcotráfico se interrelacionan y se influyen cada vez más, en términos de competencia y conflicto, pero también de acercamiento y mutuo esfuerzo (Kaplan, 1991) y sobre todo cuando es a partir de la misma sociedad que se alimenta el narcotráfico.

Se pretende *aplicar la fuerza del Estado en el “marco de la ley” para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas destinando los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización*. Dichos enunciados contienen un carácter punitivo, no se duda nuevamente que el Estado pueda reclamar el monopolio de la violencia en su territorio, sino que se pretenda que la

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

estructura militar en palabras de Weber (2000) intente compensar la ausencia de un aparato burocrático dados su eficiencia técnica y homogeneidad en funciones, aún cuando no han sido creados con dicho fin. Si bien las FFAA concentran una parte importante del monopolio de la violencia estatal, éstas tienen otra naturaleza en cuanto a su alcance, su utilización regular al interior del Estado puede multiplicar ad infinitum los riesgos del exceso (Portillo, 2011).

Posterior al último enunciado oficial, el documento prosigue: *Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.* Esto implica por supuesto una expansión en sus funciones burocráticas a la par que también representa una desviación de sus funciones originales (defensa exterior), se les ubica como garantes de la seguridad interior por pedido y beneplácito de un mando civil y la palabra “combate” en el sentido bélico vuelve a ser mencionada, ello representa un riesgo y una contradicción, como sostiene Portillo (2011) *al Estado se le entrega poderes legítimos de uso de la fuerza precisamente para garantizar el ejercicio de los derechos mencionados. La fuerza legítima se usa a favor, nunca en contra de los derechos: de lo contrario, ya no es legítima.* Pero en el marco de la puesta en marcha de la Seguridad Nacional como política y de la creación de un Consejo que define la Agenda Nacional de Riesgos, la enunciación de amenazas y la implementación de medidas para su contención quedan a merced del criterio del Poder Ejecutivo, el cual tiene poco contrapeso institucional en materia de Seguridad Nacional. En suma, las Fuerzas Armadas al volverse garantes de la seguridad interna, no solo se alejan de sus misiones originales, sino que corren el riesgo de verse involucradas en asuntos –políticos sobre todo– internos que no necesariamente representan una amenaza a la seguridad y sí por ejemplo, una amenaza a la democracia.

Seguridad Nacional (Diagnóstico)

En el diagnóstico sobre la Seguridad Nacional, se identifican al inicio del mismo algunas premisas sobre el instrumento militar: 1) *La larga lucha por que México se erija en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas;* 2) *México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación;* 3) *Las Fuerzas Armadas son también una fuerza para la estabilidad y progreso de México. Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía;* 4) *En mediciones sistemáticas sobre confianza en las instituciones, las Fuerzas*

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

Armadas han sido calificadas muy positivamente de manera permanente; 5) La credibilidad que se han ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte de esta batalla.

En lo que respecta al primer punto, se puede observar un uso retórico de la historia donde se liga a las Fuerzas Armadas con la consolidación de lo que el documento denomina "Nación mexicana"; la segunda premisa parte del hecho de que México –como sujeto– le ha delegado la gran responsabilidad a sus Fuerzas Armadas de ser las garantes de la seguridad, lo que implícitamente invoca –y de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional– que también lo son de la democracia. El tercer punto, ubica a las Fuerzas Armadas como gendarmes de valores supremos aunque en su contenido sean retóricos y ambiguos²⁶ y su vigilancia se tenga que dar en realidad en otras instancias como los poderes de la Unión, es decir, no se puede pretender que el instrumento militar salvaguarde cuestiones que van más allá de sus atribuciones como lo es la Justicia, que en su caso corresponde al Poder Judicial en conjunción y observancia con el poder Ejecutivo y Legislativo. En lo que respecta a los puntos cuarto y quinto, se da por hecho que la sola credibilidad es suficiente y acredita la pertinencia de una intervención de las Fuerzas Armadas en un fenómeno social y económico como el narcotráfico, es decir, se apela a su utilización dado el amplio respaldo popular y nunca a un diagnóstico o un estudio que respalde –por lo menos somero– que son las instituciones indicadas, efectivas y eficaces para dicha política de seguridad interna.

Programa Sectorial de Defensa Nacional (2007-2012)

El Programa Sectorial de Defensa Nacional es un proyecto elaborado a partir de las líneas generales que dicta el Plan Nacional de Desarrollo, en dicho programa, se expresan objetivos, estrategias y líneas de acción que buscan definir la actuación de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) en el marco de las actividades de la administración pública federal. Así mismo, estructura las acciones concretas al interior del Ejército y Fuerza Aérea como también articula la coordinación y cooperación con otras dependencias.

Para nuestro estudio de caso, se analizarán en cuanto al contenido concretamente dos de los seis objetivos planteados: 1) Garantizar la Defensa Nacional y respaldar la política exterior del Estado Mexicano. 2) Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho.

²⁶ Paz de qué o de quién y para qué, Unidad ¿de la federación? ¿política?, Justicia ¿En dónde? Si las FFAA no tienen atribuciones para ello, es en este caso el Poder Judicial el encargado, la seguridad ¿de quién? ¿del régimen? ¿Del País?

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

Objetivo número 3²⁷. Garantizar la Defensa Nacional y respaldar la política exterior del Estado Mexicano

De acuerdo a lo descrito, este objetivo *mantiene estrecha vinculación con la seguridad nacional* y con los objetivos 13, 14 y 15²⁸ del Plan Nacional de Desarrollo. Se concibe que *siendo la seguridad nacional y la soberanía los valores más importantes de nuestra nacionalidad, su defensa y fortalecimiento representa el primer objetivo del Estado Mexicano; su preservación es la tarea primordial de la Defensa Nacional y ésta, la misión por excelencia de las Fuerzas Armadas y la razón de su existencia*. Siguiendo estrechamente nuestro estudio de caso, para un estudio específico de este objetivo, se seleccionó la siguiente estrategia: *3.1 Impulsar la formulación y aplicación de una política de Defensa Nacional que sustente y dé certidumbre al desarrollo gradual e integral del Instituto Armado*.

Bajo este objetivo, la SEDENA pone en perspectiva la necesidad de *elaborar una propuesta de una política de Defensa Nacional que responda a los factores antagónicos, entre los cuales se destaca: "las amenazas que atenten contra la seguridad y desarrollo nacionales"* es decir, una política de Defensa que a la vez hace suyas todas las amenazas suscritas en la *Ley de Seguridad Nacional* a pesar de que éstas no necesitan exclusiva y únicamente del instrumento militar para ser contenidas o en su caso disueltas. Entre otras amenazas "antagónicas a la nación" se encuentran los medios de transporte que se utilizan con fines ilícitos, las amenazas de actos ilícitos que se puedan cometer en las fronteras, en la infraestructura crítica e instalaciones estratégicas; esto nos provee dos tipos de conclusiones: La Defensa Nacional se encuentra supeditada a los objetivos de la Seguridad Nacional y segundo, lo que pueden llegar a ser delitos del orden común se polarizan al grado de considerarlos "antagónicos" para la Defensa Nacional con lo cual se escala la fuerza en el tratamiento de problemas de orden social.

²⁷ En total, son seis objetivos planteados en orden numérico en el programa sectorial son: 1) Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de nuestra institución. 2) Hacer más eficiente la operatividad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. 3) Garantizar la Defensa Nacional y respaldar la política exterior del Estado Mexicano. 4) Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho. 5) Realizar acciones sociales que coadyuven al desarrollo integral del país y apoyen las condiciones de vida de la población. 6) Fomentar las relaciones cívico-militares en un contexto democrático, transparente y con apego a un sistema de rendición de cuentas.

²⁸ Dichos objetivos se enmarcan en el eje 1 del PND: Estado de Derecho y Seguridad, estos son: No. 13 Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés. No. 14 Salvaguardar la seguridad de las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto los de los habitantes de estas zonas, como los de los migrantes. No. 15 Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

Objetivo no. 4 Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho.

Para la Secretaría de la Defensa Nacional, el apoyo a la seguridad interior implica basarse en los objetivos no.8 y no. 16²⁹ para *apoyar irrestrictamente las políticas gubernamentales en materia de seguridad y participar activamente en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la nación que permitan preservar un orden nacional en el que los poderes políticos sean respetados como instituciones. ¿Qué implica para la SEDENA esto? Para dicho instituto demanda la aplicación de la fuerza del Estado a través de medidas conjuntas, coherentes, objetivas e integrales que permitan recuperar los espacios que han sido secuestrados por los narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, y así garantizar a la sociedad un entorno seguro que les dé tranquilidad. Las estrategias establecidas para dicho objetivo son: 4.1 Mejorar los esquemas de operación en el combate integral al narcotráfico, para hacer más eficientes las actividades que se realizan en las vertientes de erradicación, intercepción y lucha contra la delincuencia organizada. 4.2 Contribuir con las actividades que realizan las instituciones de seguridad pública, a fin de garantizar a la sociedad un entorno seguro y restituir la paz.*

Este objetivo en particular pone de manifiesto –dado el carácter temporal del Programa Sectorial de Defensa– que el involucramiento de los instrumentos de la Defensa Nacional –Ejército y Fuerza Aérea– será de carácter permanente en el sexenio y no de modo subsidiario, implicando por tanto un ajuste de las estructuras y una ampliación de funciones hacia la seguridad interior. Se habla de “operaciones de alto impacto en las áreas de siembra y cultivo”, de “inhibir el tráfico de drogas en territorio nacional” y de “dotar de recursos tecnológicos a las tropas desplegadas en operaciones de intercepción”, lo que desoperacionaliza el componente militar de la Defensa para afrontar amenazas de otro orden, más cuando en el mismo plan se señala que la aspiración es contar con “fuerzas modestas pero altamente operativas”³⁰.

²⁹ Ambos objetivos se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo en el Eje 1: Estado de Derecho y Seguridad. El objetivo no. 8 es “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal al narcotráfico y a otras expresiones del crimen organizado”. El objetivo no. 16 es “fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida, que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades”.

³⁰ En el objetivo 2 del Programa Sectorial de Defensa se señala que “La Secretaría de la Defensa Nacional tiene como premisa optimizar el empleo de sus medios materiales y dar cobertura a las necesidades de mayor prioridad que demanden el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que permitan contar con fuerzas modestas, pero altamente operativas.

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

En el apartado 4.2 de la misma estrategia se plantea entre otras cosas: 1) Apoyar a las autoridades civiles de cualquier orden de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación. 2) Mantener la participación de personal militar en las instancias de organización de seguridad pública, al igual que en los grupos de coordinación que se integra en cada entidad y en el Distrito Federal en las operaciones de apoyo interinstitucional. 3) Coadyuvar con el sistema nacional de información sobre seguridad pública para alimentación de su base de datos mediante el intercambio de información respecto al armamento y huellas dactilares. 4) Coadyuvar con las acciones que permitan la consolidación y actuación de la policía federal.

Todas las líneas de acción anteriores se plantean como un “apoyo” hacia los tres órdenes de gobierno y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cuestión es que la ayuda va más allá, dado que se prevé mantener al personal militar en las “instancias de organización de seguridad pública” así como realizar inteligencia para aportar datos al Sistema de Información Sobre Seguridad Pública, en suma, observamos lo que autores como Moloeznik (2012) consideran un proceso de militarización de la seguridad pública. Sus consecuencias son variadas y de distinto orden, desde el punto de vista de Comblin (1979) el hecho que las Fuerzas Armadas pasen a formar parte de los consejos de seguridad nacional –y más cuando se tratan asuntos de seguridad pública e interna– deviene en el hecho de que pasan de ser consejeros de guerra a ser consejeros políticos.

Conclusiones

1. Del presente trabajo emanan algunas conclusiones que dejan entrever un uso y abuso de la palabra Seguridad Nacional en el marco de la planeación de políticas de seguridad en México, tiene una connotación retórica más que argumentativa;

2. Conforme a lo estudiado en la Ley de Seguridad Nacional, se observó que la SN se encuentra estructurada a partir de la seguridad del régimen;

3. La seguridad es un concepto polemizante, ya que toda seguridad es concebida en función de aquello que la amenaza y en este sentido, quien decide qué es la amenaza define también el alcance de la seguridad misma.

4. El gabinete de seguridad nacional tiende a fusionar la coerción mediante los instrumentos que operacionalizan el monopolio Estatal de la violencia y mecanismos políticos, empleando así medios de manera indistinta;

***Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional
y su alcance en México (2006-2012)***

5. Al integrarse mandos castrenses, los consejeros de guerra se vuelven en este marco –de mixtificación interna-externa de la seguridad– consejeros políticos;

6. Existen pues, contradicciones naturales, no es lo mismo la seguridad social que la seguridad del Estado o la seguridad del sector económico privado. La seguridad para “unos” puede ser así mismo la inseguridad para “otros”. Por esto mismo, resulta imposible pretender preservar la democracia mediante los recursos que sugiere la Seguridad Nacional;

7. Tiende a suprimirse la distinción entre policía y FFAA, ambas intervienen para mantener el orden (Comblín, 1979);

8. Articular la seguridad a través del concepto de Seguridad Nacional ha provocado que sea vea con normalidad y que incluso se apoye la intervención de instrumentos de la Defensa en asuntos de Seguridad Interior, aun cuando ello implique ciertos riesgos;

9. Se observa en los planes y programas una intención de expandir funciones burocráticas de las FFAA para suplir la falta de efectividad estatal de otras instituciones;

10. La palabra “seguridad nacional” aparece en México junto con el Neoliberalismo, ello indudablemente da mucho qué pensar dada la naturaleza autoritaria de la doctrina y el estilo de desarrollo adoptado por la cúpula gobernante.

Hacia una reflexión sobre el concepto seguridad nacional y su alcance en México (2006-2012)

Referencias bibliográficas

- Aguayo, Sergio y Bailey, John (1997) *Las seguridades de México y Estados Unidos en momento de transición*. México: Siglo XXI.
- Arias, Alán (2012) *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno*. México: Gernika.
- Comblin, José (1979) *La doctrina de seguridad nacional: Dos ensayos sobre seguridad nacional*. Santiago, Chile: Vicaría de la solidaridad.
- Curzio, Leonardo (2007) *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: Cisan-UNAM.
- Kaplan, Marcos (1991) *El estado latinoamericano y el narcotráfico*. México: Porrúa.
- Panizza, Francisco (2009) *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Schmitt, Carl (1967) *El concepto de lo político*. Buenos Aires: Elaleph
- Weber, Max (2000) *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Elaleph

Revistas

- Cantú, Silvia (2011) "Contra la legalización de la ilegalidad: un repaso a la Ley de Seguridad Nacional". *Revista Dfensor*, No.8
- Moleznik, Pablo y Suarez, Eugenia (2012) "El proceso de la militarización de la seguridad pública en México 2006-2010". *Frontera Norte*, Vol. 24
- López Portillo, Ernesto (2011) "Las Fuerzas Armadas en las calles". *Revista Dfensor*, No.8

Hugo Ernesto Hernández Carrasco

Documentos Oficiales

Ley de Seguridad Nacional (2005-)

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El Eje 1: Estado de Derecho y Seguridad.

Programa Sectorial de Defensa 2007-2012.

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

Juan Guillermo Fierro Rocha¹

Fundamentos de la seguridad nacional

El presente ensayo aporta ideas y conceptos que relacionan dos temas de interés: la seguridad nacional y la seguridad humana; su relación está vinculada con el contexto de la Secretaría de Marina Armada de México, enfocándolas en su vertiente doctrinaria con la finalidad de fortalecer los esquemas que, en este ámbito, los tomadores de decisiones habrán de tener en cuenta para diseñar las políticas correspondientes a este rubro.

El Estado como concepto político, (Crespo, 2006) es definido como el conjunto de instituciones, organizaciones y reglas, en las que se concentra la facultad del gobierno para tomar las decisiones válidas para toda la nación; bajo esta premisa, e interpretando a las instituciones del Estado como un sistema vectorial cuya coordinación metodológica nos produce una resultante que necesariamente habrá de producir un efecto que sea percibido por la sociedad como una sensación de ausencia de amenazas, lo que representa la mínima acepción del término seguridad nacional.

La responsabilidad del Estado para preservar la seguridad de la nación se manifiesta a través de la generación de un contexto en el que se propicia una condición, una situación, un grado de garantía, un estado, una capacidad o una política que sólo puede llevarse a cabo con la aplicación del Poder Nacional mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planificación cuyo ámbito de acción es el propio Estado, sus intereses y sus compromisos internacionales. Esta responsabilidad se sintetiza en el concepto de Seguridad

¹ Doctor en Seguridad Nacional. Director de la Heroica Escuela Naval Militar.

Juan Guillermo Fierro Rocha

Nacional, cuya herramienta principal es la Doctrina, entendida como un conjunto de valores y propósitos fundamentales que una nación esgrime para alcanzar y mantener sus aspiraciones, y que los considera esenciales para poder orientar sus esfuerzos y recursos disponibles hacia su desarrollo. La Doctrina será el lubricante que dé fluidez a los procesos de coordinación y legitimización del Estado.

En la actualidad, los Estados deben desarrollar complejos procesos estratégicos y tácticos para garantizar a sus ciudadanos un ambiente de certidumbre que tenga una cobertura completa y un alcance que integre todos los aspectos que cada día se están incorporando al concepto de seguridad, por lo que la definición de la seguridad nacional (Martínez de Anda, 2005: 6) como una condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad, permanencia de la Nación y sus objetivos, adquiere una nueva dimensión sobre lo que realmente el ciudadano interpreta y espera sobre lo que en esencia, significa una ausencia de amenazas. Al respecto, el término de seguridad nacional ha sido objeto de usos y abusos para justificar discursos, estrategias, políticas y campañas que en absoluto tienen que ver con la esencia de su definición.

En este contexto podemos ver que el concepto de seguridad nacional ha mutado debido a la inclusión de nuevos actores derivados de la globalización y de los conceptos mundiales derivados y adoptados durante el transcurso de la última década del siglo XX. Esta reconceptualización surgió como consecuencia de las postrimerías del antiguo orden mundial bipolar una vez finalizada la Guerra Fría; de la evolución del proceso mismo de globalización; de la consecuente reducción de las capacidades estatales; del aumento de conflictos intra-nacionales, y del surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad de carácter global.

Bajo estas circunstancias, el concepto teórico de la seguridad nacional debe contener elementos dinámicos que, por una parte, satisfagan las necesidades que propician los cambios de la realidad nacional de cada Estado y por la otra, se adecuen a la realidad internacional que juega ese mismo Estado. Uno de estos elementos, quizás el más importante, es reconocer la necesidad de la sociedad —cada día más incluyente, más participativa y más equitativa— participe en la construcción de un canal de comunicación o participación que lleve al primer plano una doctrina de seguridad nacional y la praxis de su concepto.

La pluralidad de los actores que interactúan hoy en día en el ámbito interno y externo de una nación, demandan que el concepto, la doctrina y la praxis de la seguridad nacional incorpore los estudios, opiniones y sugerencias de los

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

sectores económico, político y social del país, los campos del poder, para que conjugado con el concepto militar, se dote del dinamismo y sentido dialéctico necesario para reforzar y mantener la estabilidad institucional, responsable de ofrecer las condiciones que garanticen la seguridad de la nación y por consecuencia, la del Estado mismo.

El concepto de seguridad ha llegado a tener tal amplitud y alcance que bajo la dinámica nacional e internacional presente en estos días, la seguridad nacional se vincula no sólo con la nación, su territorio y su gobierno —concepto clásico del Estado (Crespo, 2006:3) y propósito primario— sino con el individuo, con el ciudadano que integra la nación, que comparte el territorio y que establece su gobierno; esta ampliación nos abre una perspectiva subjetiva de la seguridad nacional; es decir, ya no sólo es el grado de amenaza que se tiene y que es determinado por los órganos de gobierno encargados de la seguridad nacional, sino que ahora incluye la percepción de qué tan amenazado el ciudadano siente que lo está. Este concepto eleva su nivel de complejidad cuando quienes toman las decisiones, mantienen inalterables la concepción, la definición y la aplicación de los elementos sobre los que se construye su estrategia de seguridad nacional, en razón directa del grado de certidumbre en el que se desea mantener esa condición.

Tradicionalmente, los responsables de la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad nacional, consideran a la soberanía como un poder absoluto sobre nuestro territorio; es al mismo tiempo, un hecho político y jurídico cuya concepción ha dado un excelente argumento político al Estado nacional democrático para desempeñarse como autoridad suprema que excluye a la de otra nación, en tanto respeta la soberanía de terceros y hace respetar la propia en términos de independencia, igualdad y unanimidad.

La seguridad nacional y la seguridad humana se han convertido en tópicos intrínsecamente vinculantes con el término de Seguridad. Sin embargo, para entender estos temas existen tantos conceptos como autores e instituciones, por lo que se hace necesario establecer criterios que definan a la seguridad nacional sobre una base doctrinaria conocida, aceptada y practicada para limitar la superposición de facultades, ya que en ocasiones se tiende a confundir los conceptos que per se emergen de la palabra seguridad.

El aspecto de la seguridad humana

Cuando se habla del concepto de Seguridad Humana, éste se entiende bajo un principio que sin duda alguna es deseable, pero que al día de hoy no se ha visto materializada su consecución, ya que en muchas ocasiones es tratado desde la perspectiva del “deber ser”, fomentando la cooperación,

la seguridad colectiva, interpretando y definiendo las nuevas amenazas y un fuerte aparato diplomático cuyas tareas están encaminadas, en principio, a la reducción de los conflictos.

En este sentido, se observa que desde una perspectiva internacional, ni todas las amenazas son las mismas ni los frentes que se atienden pueden tratarse de igual forma en su resolución, por lo que para aspirar a lograr lo que representa la Seguridad Humana, primero hay generar las condiciones de Seguridad Nacional, es decir que cada población, patrimonio, instituciones, gobierno y zona geográfica, cuente con un ambiente de paz, libertad y concordia que le permitan alcanzar mayores estándares de bienestar como desarrollo y justicia social.

Pese a todos estos esfuerzos, el ambiente regional ha evolucionado en una dinámica de inseguridad que involucra no sólo a nuestros vecinos inmediatos, sino prácticamente a todos los países de la región centro y sudamericana en la que nuestro concepto estratégico de seguridad se fue flexibilizando en una medida tal, que atendiendo a los principios tradicionales de la política exterior mexicana –no intervención, solución pacífica de conflictos y autodeterminación– permitiera a nuestro país, incluir la percepción subjetiva de seguridad en tres rubros que reconceptualicen el término de seguridad (Oswald y Günter, 2009) desde una perspectiva militar, social y científica, a saber:

- Ampliación horizontal de la seguridad política y militar hacia las cinco dimensiones (política, militar, económica, social, ambiental);
- Profundización vertical de una seguridad basada en el Estado hacia una humana y de género; de una visión nacional hacia arriba, hacia una regional y global; y hacia abajo, en dirección de una local y comunitaria;
- Sectorización hacia energía, alimentos, salud, agua, clima, bienestar, transporte, petróleo y de supervivencia. (Tablas 1 y 2)

Tabla 1. Niveles verticales y dimensiones horizontales de seguridad global

Dimensiones de seguridad Niveles de interacción y (objetivos de referencia)	Militar	Política	Económica	Ambiental ↓	Societal ↓

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

humana género			Amenaza social, energética, alimentaria, de salud, de bienestar pueden generar estrategias y en caso extremo un "dilema de supervivencia" en regiones de alta vulnerabilidad		
Pueblo/ comunidad/ sociedad				↑↓	
nacional	"Dilema de seguridad entre Estados en conflicto" (concepto de seguridad nacional)		"Asegurando energía, alimentos, salud, bienestar" (concepto de seguridad humanada y de género) que combina todos los niveles de análisis y sus interacciones) internacional /regional		
internacional / regional				↑↓	
global/ planetario					

Fuente: (Oswald y Günter, 2009)

Tabla 2. Conceptos ampliados de seguridad

Grado de expansión	Determinación (¿qué seguridad?)	Objeto de referencia (¿seguridad ante quién y ante qué?)	Valor en riesgo (¿seguridad de qué?)	Fuentes de amenazas (¿Seguridad de quién y de qué?)
sin expansión	nacional (política, militar)	Estado-nación	soberanía, integridad territorial, relaciones de poder	otros Estados, terrorismo, actores subestatales, guerrilla, armas de destrucción masiva(adm)
incrementado	societal	naciones, grupos sociales, movimientos sociales	unidad nacional, identidad, gobernanza, tolerancia, cosmovisión	otras naciones, inmigrantes, Internet, culturas ajenas, medios masivos

Juan Guillermo Fierro Rocha

radical	humana	individuos, humanidad	supervivencia, calidad de vida, subsistencia, bienestar, igualdad, desarrollo, oportunidades	Estado, globalización, élites, terrorismo, crimen organizado, diferencias sociales
ultra-radical	ambiental	ecosistemas, humanidad, gases tóxicos de efecto invernadero	sustentabilidad, industrialización, consumismo, desarrollo, modernización, futuro, resiliencia	naturaleza, cambio global, calentamiento global, crecimiento poblacional, modelos de desarrollo, empresas transnacionales (etn), biotecnología
trans-radical	de género	relaciones de género, indígenas, minorías, niños, ancianos, grupos vulnerables	equidad, igualdad, identidad, solidaridad, representaciones sociales, cultura y cosmovisión	patriarcado, intolerancia, instituciones totalitarias (gobiernos, iglesias, élites), violencia, cultura dominante, discriminación

Fuente: Møller, 2003, citado en (Oswald y Günter, 2009)

Aunque México es el que rige este proceso de concepción y aplicación de su estrategia nacional en el ámbito de su competencia, debemos traslapar algunas tareas y espacios de jurisdicción, tal como lo hacemos a nivel nacional para que podamos coadyuvar a nuestras contrapartes regionales a sortear y manejar los escenarios de neutralización de algunas actividades ilícitas de la delincuencia organizada que podrían amenazar nuestra seguridad, como en cualquier otro país del mundo.

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

El carácter doctrinario en el ámbito de la seguridad nacional

La Doctrina como método y disciplina debe de guiar la actuación de las personas que pertenecen a una organización determinada, debe demostrar principios y preceptos; exige que sea cierta, verdadera, moral y definida por una autoridad competente. Debe ser conocida, difundida, aceptada y practicada.

Si reducimos al terreno militar la forma de articular esta Doctrina, será más fácil, una vez comprendida su mecánica, trasladarla y adaptarla a un nivel macro para ser adoptada, difundida y practicada por todos los ciudadanos; es imposible diseñar un modelo doctrinario que abarque todas las áreas, escenarios y situaciones posibles donde su aplicación proceda, por lo que se hacen necesarios el sentido común, la convicción y la voluntad para integrarse a un esfuerzo colectivo que beneficiará a todos. Si además tenemos en cuenta que su observación no implica una responsabilidad jurídica (aunque sí una consecuencia) sino una sanción moral en principio, habremos de tratar de realizar las mínimas generalizaciones y hacerlas llegar en el primer paso, a los niveles que toman decisiones para que sean los primeros en familiarizarse con ella. Bajo el axioma de que un ejemplo arrastra más que mil palabras, es fácil deducir que el cambio se inicia siempre desde los niveles superiores. Una vez que se tenga éxito en esta fase, el resto es una simple tarea que se irá permeando en forma geométrica hacia los niveles subordinados.

Existen diferentes formas de interpretar el término Doctrina, sin embargo, lo deseable es que ésta reúna los mínimos requisitos necesarios para ser reconocida como tal, a saber: que tenga una permanencia en el tiempo, que sea flexible y que establezca paradigmas y obligaciones. Estas características permiten a los mandos superiores, normalizar su interpretación para que se ajusten a la directiva suprema y sin ser demasiado restrictiva la interpretación personal, les oriente a todos antes de aplicarla en los niveles subordinados.

Como se puede apreciar, lo que las Fuerzas Armadas mantienen como un denominador común en todas sus actividades, desde las tareas individuales hasta el desempeño institucional, es la Doctrina militar; una argamasa que los cohesiona y les facilita la comprensión de sus objetivos en términos de satisfacción personal, desarrollo profesional y respuesta institucional; desafortunadamente, esto no puede decirse de la sociedad, en su conjunto.

Ahora surge la pregunta ¿cómo construir esa doctrina? Para explorar este planteamiento, se habrá de proponer que la formación de una Doctrina puede concebirse válidamente como un fenómeno semejante a la creación

Juan Guillermo Fierro Rocha

de la costumbre jurídica. La analogía planteada nos dará oportunidad de contrastar la realidad de la concepción de Seguridad Nacional que ha privado en México, con la naturaleza y funciones de una Doctrina viva, no puramente formal.

Debemos consignar en primer lugar que una Doctrina es también un proceso, y no únicamente el resultado del mismo. La enunciación de definiciones de Seguridad Nacional (Aguayo y Bagley, 2002), así como las contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo, son el punto de partida y no la culminación del proceso de confección de una Doctrina. Ello nos lleva a reconocer un primer rasgo toral en toda Doctrina -elemento material- que se constituye con los actos de los órganos del Estado considerados como repetidos. Desde ese ángulo, una Doctrina implica y supone una serie suficiente de decisiones repetidas hasta establecer una práctica constante. Se podrá suponer que una amenaza a la Seguridad Nacional es única e irrepetible, tanto por su naturaleza como por las circunstancias que la provocan o que la sustentan, por lo que ningún acto de Estado por ella provocado se repetirá exactamente.

Principios para el fortalecimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional

Se insta la conveniencia de que una Doctrina de seguridad nacional sea explícita y estratégica. Esta última cualidad significa que los criterios instrumentales que la formen, apoyen la toma racional de decisiones a pesar de la diversa naturaleza de los riesgos que se enfrenten, a las coyunturas que éstos provoquen y aún al grado de entendimiento o comprensión que sobre ellos puedan tener los servidores públicos que encarnan los órganos de gobierno.

El cuerpo doctrinal ideal ha de conformarse con un número reducido de principios o criterios y ello deberá ser determinado por la práctica, no a priori. La aportación concreta en este punto no consiste en definir lo que la Seguridad Nacional sea para México a principios del siglo XXI, sino dar un primer paso hacia la definición de los criterios perennes que ayuden a instrumentarla.

Las medidas que especificarán y fortalecerán la Doctrina de Seguridad Nacional en México estarán fundamentadas en cinco principios -es decir, afirmaciones solidarias- (Tabla 3) que se imponen casi por intuición y que el ejercicio del poder público tendría que confirmar, detallar, desarrollar, modificar o revocar a través del tiempo. Resulta claro que los principios doctrinales sugeridos en el cuerpo de este ensayo deben ser operacionalizados mediante políticas -es decir, lo que media entre el criterio de acción y la acción misma- que se ajusten al tiempo y lugar de la aplicación de la Doctrina. Las políticas

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

pueden ser mudables sexenalmente, pero deberán tener la ventaja de contemporizar la coyuntura con la Doctrina.

Tabla 3. Principios para una doctrina de seguridad nacional

Doctrina de Seguridad Nacional	
Principios	Legalidad
	Protección Comprensiva
	Control
	Especialización
	Neutralidad Electoral

Principio de Legalidad

Este principio implica que todas las acciones emprendidas por un órgano de promoción de la Seguridad Nacional deberán ser planeadas y ejecutadas considerando los límites que la legislación mexicana plantea a las atribuciones de los servidores públicos encargados de consumarlas. Ello presupone el respeto al Estado de Derecho, a las garantías individuales, al régimen republicano, etcétera. Resulta claro que la supervisión juega en ello un papel toral, pero será parte de otro principio doctrinal en análisis. No debemos perder de vista que dos de los objetivos inmediatos y mínimos del Estado son brindar seguridad jurídica en las personas y las propiedades de sus ciudadanos, para ello debe actuar dentro del marco de legalidad definido y convertirse en un apoyo de sus acciones, no simplemente en un requisito que disimular.

El principio sugerido también implica que cuando los límites se traspasan, el Estado asuma la responsabilidad política que le sea imputable, lo que es un disuasivo democrático a la tentación de recurrir a la razón de Estado como práctica sistemática (Schmill, 1988: 8).

Principio de Protección Comprensiva

La acción preventiva que demanda este principio ayuda a justipreciar -por métodos científicos- las amenazas con el objeto de determinarlas con la mayor precisión posible en el espacio y en el tiempo, lo cual posibilita

Juan Guillermo Fierro Rocha

responder a ellas de manera proporcional. La proporcionalidad implica medida, objetividad, precisión y transparencia en la acción de gobierno. La consideración del bienestar de la población y la integridad del territorio, impone la obligación a cargo de las instancias de Seguridad Nacional, de estudiar como amenaza o riesgo (Ugalde, 2001 #9) sólo aquellos fenómenos o desarrollos económicos, políticos o sociales que de manera directa afecten a cualquiera de los elementos del Estado.

Bajo este Principio de Protección descansan los Planes de Contingencias, de Defensa y/o Desarrollo que la Armada de México mantiene vigentes y actualizados para asumir su responsabilidad para con el Estado y la sociedad.

Principio de Control

Los órganos de promoción de la Seguridad Nacional, el personal adscrito a ellos, las actividades que éstos desarrollen en ejercicio de sus atribuciones y las políticas que las guíen u ordenen, están sometidos al control permanente de los poderes del Estado y al escrutinio de la sociedad civil organizada.

La Doctrina de Estado involucra la actuación de todas las instancias federales, ello redundará en un nexo de corresponsabilidad que legitima las decisiones del Ejecutivo como actos de Estado.

Por lo que hace al Legislativo, debe asumir la supervisión del desempeño de los órganos ejecutivos encargados de la promoción de la Seguridad Nacional. Esa atribución implica al menos tres modalidades: 1) Escrutinio del ejercicio presupuestal para identificar el grado de atención que merecieron riesgos en particular y con ello modular la apreciación del mismo, así como para detectar y corregir ineficiencias o desvíos; 2) Verificación periódica de las definiciones estratégicas formuladas por el Ejecutivo Federal. Este aspecto del Principio de Control, se revela como herramienta primordial para incorporar los criterios del Legislativo en las líneas de acción del Ejecutivo y 3) El Poder Judicial, debe jugar un papel total según el principio propuesto; actividades cuya legitimidad moral y jurídica no puede ponerse en duda, si son controladas por una autoridad distinta a aquélla que las ejecuta.

Bajo este criterio subyace el derecho del Estado para ejercer todo el Poder Nacional en defensa de su población, de su territorio y su soberanía. Una apreciación contraria acusaría una grave miopía y el reconocimiento implícito de la incapacidad de la nación para organizarse como Estado democrático.

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

El nexo de corresponsabilidad así creado entre el Judicial y el Ejecutivo sirve como mutua contención en defensa del derecho a la intimidad que le asiste a los ciudadanos cuyas actividades se enmarcan dentro de las garantías individuales y como base de coordinación para la represión de conductas antijurídicas que atenten en contra de la Seguridad Nacional, honrando así el Estado de Derecho.

No menos importante, el criterio sugerido apela al reconocimiento de la práctica consistente en que la sociedad civil organizada supervise la actuación de los órganos encargados de la promoción de la Seguridad Nacional únicamente en casos particulares de presunta violación a los Derechos Humanos. Dicho ejercicio sólo puede ser benéfico para la integridad del Estado, pero debe ser extraordinario, ya que la atribución de supervisión permanente corresponde al Legislativo.

Principio de Especialización

El Ejecutivo promueve la especialización y la delimitación estricta de atribuciones de los órganos encargados de la promoción de la Seguridad Nacional para garantizar mesura en la identificación, valoración y manejo de amenazas o riesgos específicos.

Como administrador del esfuerzo nacional, el Ejecutivo reconoce mediante este principio la utilidad de organizar el aparato de promoción de la Seguridad Nacional, al menos bajo los siguientes criterios: a) Por ámbito geopolítico, para distinguir entre la existencia de amenazas internas y externas; b) Por materia, para especializar al personal según los ramos de la administración pública que atienden las diversas fuentes de riesgos; y c) Por fuero, para distinguir la esfera militar de la Seguridad Nacional, de la estrictamente civil

La observancia de tales criterios implica una más estrecha y ordenada cooperación entre los diversos órganos vinculados con la promoción de la Seguridad Nacional. Presupone también el reconocimiento de la existencia de una comunidad nacional de servidores públicos especializados en ese ramo, lo que sin duda es un prerequisite para emprender acciones de profesionalización efectivas y perdurables.

Principio de Neutralidad Electoral

El Ejecutivo Federal reconoce como ilegítima la práctica de utilizar a los órganos de promoción de la Seguridad Nacional con fines distintos a la prevención y neutralización de amenazas institucionalmente declaradas. La cabal observancia de este principio, terminaría con la sospecha que albergan

Juan Guillermo Fierro Rocha

diversos sectores de la sociedad civil en el sentido de que se abusa del aparato gubernamental de Seguridad Nacional orientando su actividad a objetivos ilegítimos y ocultos, lo cual es particularmente pernicioso cuando tienen por objeto el control o la dirección arbitraria del proceso político electoral. Acaso este principio podría resultar absurdo en otras latitudes, pero es fundamental en una democracia en vías de madurar, como la mexicana.

La integración, implementación y ejecución de todos estos principios, hará que cualquier esquema de seguridad nacional donde se aplique dicho esquema ésta sea fortalecida, siempre y cuando exista voluntad y apego a la disciplina.

Conclusión

Incluir en el discurso oficial la intención de abordar una política nacional que ofrezca a la sociedad una garantía en términos de seguridad humana, cuando la seguridad nacional es un tema en el que su proceso y las condiciones que prevalecen aun no consolidan la certidumbre y garantía necesaria para que esta misma sociedad pueda florecer en un ambiente libre de amenazas, resulta un tanto aventurado políticamente; no es posible acceder a un nivel de seguridad superior si no se consolida el inferior; será necesario generar una política pública que sensibilice a la sociedad en este sentido para que, una vez cobrada la conciencia sobre la riqueza nacional con la que se cuenta —y el recurso humano, la población, es la parte más importante de esta riqueza— sea la misma sociedad la que demande la protección de esta riqueza, partiendo en primer lugar de la de sus recursos humanos, lo que eventualmente será entendido como seguridad humana.

El conocimiento de la riqueza nacional permitirá al ciudadano entender lo que es el poder nacional con el que cuenta su organización política; este conocimiento le permitirá ver que cuenta con diversos instrumentos legales, como el poder marítimo y el poder naval —en el caso de nuestro contexto— para garantizar la custodia de su riqueza y demandará su participación en el diseño de las políticas que generen este beneficio.

Sin embargo, la generación de esta política pública debe decantar la intención de los órganos de gobierno para alcanzar este nivel de certidumbre, y la única vía por la que el Estado puede acceder es a través de una Doctrina de Seguridad Nacional, que en el caso de México aún no se ha desarrollado explícita y efectivamente, que sirva para normar el sentido de las decisiones que adoptan a diario los servidores públicos del más alto nivel.

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

Esto desde luego, no prejuzga sobre la calidad de las decisiones adoptadas, que en sí pueden o no ser acertadas; el punto es que no trascienden como precedentes sino que se esfuman como gestos aislados. Este estado de cosas es propio de nuestra idiosincrasia (¿estamos resolviendo lo inmediato, en detrimento de lo importante?) toda vez que México, dadas sus características geopolíticas, no ha enfrentado amenazas o riesgos que comprometan su viabilidad como nación en los últimos ochenta años, pero sí enfrenta situaciones atípicas que se transforman en presiones que han determinado su subdesarrollo.

Al tiempo que los planos internacional y doméstico cambian y se tornan más complejos, es imperativo plantear la estructura de la Doctrina de Seguridad Nacional más allá de proyectos políticos perecederos, pero al propio tiempo diseñar las estrategias de difusión, los mecanismos de retroalimentación y los parámetros de evaluación de su impacto en el devenir político cotidiano.

Cualquier proyecto de nación que aspire a constituirse como tal y que pretenda hacer de México una nación independiente y justa para que pueda ofrecer las condiciones apropiadas de desarrollo económico y social, debe incluir entre sus prioridades la adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional. Como organización política, la nación mexicana no ha percibido la importancia de contar con criterios que guíen las decisiones políticas sobre Seguridad Nacional, ello debido quizá, a una clase política que no ha tenido interés ni éxito en fijarlos, pero sobre todo, a una sociedad civil poco habituada a reconocerse como agente de las decisiones políticas y no como simple objeto de ellas.

La inobservancia de la Doctrina de Seguridad Nacional implica privar a la nación de un medio para enfrentar —e idealmente revertir— un probable deterioro de las situaciones que engendran las amenazas a la Seguridad Nacional, entre ellos 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.

Tomar decisiones sin el apoyo de una Doctrina aumenta enormemente el riesgo de desorden, improvisación y desaprovechamiento del potencial de los recursos humanos y naturales con los que está dotado el país. Esto último es uno de los signos más profundos e irreversibles del subdesarrollo.

El desorden y la incoherencia han exacerbado las vulnerabilidades del país y nos han hecho perder oportunidades irrepetibles —como el auge petrolero de los setenta— para contribuir al bienestar de nuestra la población.

Juan Guillermo Fierro Rocha

La aplicación de la Doctrina de Estado en Seguridad Nacional, ofrece las siguientes ventajas prácticas: 1. Certeza: la declaración formal de los criterios doctrinales por parte de una autoridad política responsable –ideal pero no necesariamente el Presidente de la República– sentará pautas de conducta entre el resto de los servidores públicos del nivel federal; 2. Legitimidad: el reposicionamiento de las instituciones encargadas de la Seguridad Nacional frente al pueblo de México, la opinión pública y la comunidad internacional será creíble si se apoya en un aparato conceptual y axiológico conocido públicamente y asumido por la sociedad civil; 3. Credibilidad: la postulación formal de los principios, pero sobre todo la correspondencia entre las acciones gubernamentales y tales principios, son el sustrato para crear -a largo plazo- la convicción entre la ciudadanía de que las labores de promoción de la Seguridad Nacional son necesarias para el desarrollo y la paz social del país, que son correctas ética, jurídica y políticamente; 4. Coherencia: el tratamiento sistemático de incidentes concretos únicos empíricamente vinculados sobre la base de valores declarados formalmente que impongan pautas de conducta al Estado, fomenta en la ciudadanía y en la comunidad internacional -tanto gubernamental como no gubernamental- la seguridad de que México actuará de manera racional y consistente. La observancia real de dichos límites irá confirmando un carácter no sólo normativo sino imperativo, connatural a toda Doctrina bien sentada; y 5. Durabilidad: el único vehículo capaz de institucionalizar de manera definitiva las labores de promoción de la Seguridad Nacional y de acompañar la evolución política de una sociedad democrática es la Doctrina, no sólo declarada formalmente sino practicada de manera reiterada y uniforme.

Adaptando estos principios en su justa dimensión, podremos resolver una situación, que a la fecha se antoja crítica, y estaremos en el camino correcto para poder emerger como Estado y como Nación, no solo con un pensamiento militar, sino con las herramientas adecuadas para abordar satisfactoriamente la agenda internacional con temas de Globalización, Adaptación, Internacionalización, Multilateralidad, transformando nuestra Doctrina y proyectándola al exterior.

Los retos de seguridad requieren respuestas eficaces que articulen estrategias, políticas y medidas proactivas a largo plazo para hacer frente tanto a las causas como a los impactos. Por ello, se hace necesario primero desarrollar una estrategia nacional antes de incursionar en el terreno de la seguridad humana y eventualmente proyectarse internacionalmente, previa satisfacción de necesidades de los distintos sectores que integran esta, nuestra sociedad, que no se caracteriza por la aplicación de políticas públicas que incidan en una percepción de certidumbre legal, económica, política,

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

ambiental, educativa, entre otras, que le permita el pleno desarrollo de sus capacidades para después trascender al terreno individual.

Si el desarrollo es condición del bienestar de la población, entonces la Doctrina tendría que guiar las decisiones gubernamentales hacia esa prosperidad, por ello, se presume que si México adoptara una Doctrina Estratégica de Seguridad Nacional explícita, entonces las instancias de decisión gubernamental podrían articular políticas públicas que promuevan el contenido que le otorguen a la Seguridad Nacional su verdadero significado.

Finalmente, se considera prioritario centrar todos los esfuerzos en la educación del país para elevar la capacidad, conocimientos, cultura y valores, lo que aportará beneficios a la seguridad de la nación, al contar con el capital humano necesario que permita el fortalecimiento interno, derivarlo a la seguridad humana y proyectar adecuadamente sus intereses en el exterior. Por ello es importante concientizar a la población, que en la medida que participen en una sociedad organizada, ésta les permitirá superarse y mejorar su entorno.

Seguridad Nacional y Seguridad Humana

Fuentes bibliográficas

- Aguayo Sergio y Bagley Bruce (2002) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, México, Siglo XXI.*
- Crespo, J.A. (2006) El Estado. México: Nostra Ediciones.*
- Martínez de Anda, C. (2005) Diccionario Naval. México: Secretaría de Marina Armada de México.*
- Oswald, Ú. y Günter, H (2009) Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI. México: UNAM.*
- Schmill, Ordóñez Ulises (1988) Diccionario Jurídico Mexicano (UNAM-Porrúa Ed. 2da ed.).*
- Ugalde, Antonio López (2001) "Seguridad Nacional: Razón de Estado contra razón Jurídica". Bien Común. No. 77.*

El vínculo entre poder nacional y la geopolítica en México hacia la región del Mar Caribe

María del Pilar Ostos Cetina¹

Un acercamiento teórico-conceptual

Establecer la relación entre la geopolítica y el poder nacional, nos sitúa en primer lugar en una discusión, si se quiere de carácter teórico-conceptual, cuya importancia trasciende en términos prácticos en el renombrado terreno de la seguridad nacional que atañe a toda clase de Estado-nación. Se trata entonces de tres variables claves como son geopolítica, poder y seguridad nacional, las cuales se pretenden abordar a lo largo de este ensayo y cuyos efectos más notables, pretendemos que converjan en la comprensión actual y futura del Estado Mexicano.

Bajo ese propósito, lo primero que debemos puntualizar es que dichas variables dan cuenta de la importancia que hasta los tiempos presentes, comienzos del siglo XXI, sigue manteniendo una categoría jurídico-política de organización social como lo es el Estado. Cuya concepción clásica, encuadra perfectamente en los criterios que expone propiamente la geopolítica, dedicada a la comprensión de las condiciones intrínsecas del Estado, toman mayor importancia al momento en que la élite política se encarga de direccionar o conducir las aspiraciones más altas de sus conciudadanos dentro del territorio, mediante el uso de los medios y de los recursos que tiene a su alcance para garantizar su sobrevivencia, perdurabilidad y según sea el caso, la trascendencia en su entorno más próximo: el regional o el internacional.

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Relaciones Internacionales. Profesora-investigadora en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Secretaría de Marina Armada de México.

María del Pilar Ostos Cetina

Entre tanto, el poder nacional aparece de manera implícita en la definición misma de geopolítica, cuando enfatiza en aquellos “medios y recursos” de los cuales dispone o no el Estado, con la finalidad de garantizar esas condiciones necesarias para la sobrevivencia del conglomerado social que lo acompaña y que se consolida bajo la idea de una nación.

En ese mismo sentido, las motivaciones que circundan a quienes integran a la nación son el resultado del establecimiento de objetivos en común, esos mismos que se buscan plasmar en el contenido de las Constituciones Políticas, pero que también se pueden manifestar en las costumbres y en las formas de socialización de los pueblos, aspectos que coincide con el punto de vista del académico brasileño, José Thiago Cintra, al argumentar que dichos objetivos de índole nacional, derivan de la evolución histórico-política y sociocultural que enfrenta la nación de manera unida y cohesionada, permitiéndole vencer los obstáculos que surjan a su paso, tras la búsqueda de lo que vendría a ser su propia condición de *destino* (Thiago, 2007).²

Así, el gran asunto está en precisar con claridad y certeza esos *objetivos de índole nacional*, siendo esta una tarea que en últimas le compete a la élite política, entre cuyas funciones está la de interpretar ese sinnúmero de aspiraciones que son manifestadas por parte de los diversos integrantes que conforman a la nación. Convirtiéndose en una función altamente compleja que, en ciertas ocasiones no trasciende más allá de los *objetivos de gobierno*, los cuales simplemente expresan las aspiraciones de un grupo político de manera temporal y no duradera (vrg. sexenios, cuatrienios, etc.); lo que además y de forma más riesgosa para el devenir de la nación, puede llevar a la formulación de *objetivos de partido*, encargados de manifestar las intenciones de los agremiados de una sola facción partidista, pero no la de todos los que se suman e integran desde sus diferentes posturas e intereses a un proyecto en común o de consenso de tales diferencias.

Enfatizar en este tipo de clasificación acerca de los objetivos que persigue la élite política de un Estado, reviste una singular importancia, ya que para que se concreten en términos reales y prácticos será necesario considerar las distintas expresiones del poder nacional. Las cuales se definen como el conjunto de medios predominantemente políticos de los cuales se aviene la dirigencia política, con el propósito de manifestar la voluntad del pueblo y en su nombre, ejerce las funciones de dirección, coordinación y decisión que concurren al mantenimiento de los ya mencionados objetivos nacionales.

² José Thiago Cintra (2007) Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo, México, CESNAV, p. 6. Con respecto a la condición de “destino”, se recomienda la lectura del texto del general y geopolítico en Mattos (1979).

El vínculo entre poder nacional y la geopolítica en México hacia la región del Mar Caribe

En ese sentido, una de varias expresiones del poder nacional, según Thiago Cintra atañe al *territorio*, que se convierte en "la base física del Estado y corresponde al área geográfica sobre la cual éste tiene jurisdicción y soberanía"; y que además, se complementa con otra expresión a la que el mismo autor denomina como la *situación geopolítica*, que en sus propias palabras "influye también sobre la expresión política del Estado, principalmente en materia de sus relaciones internacionales" (Thiago, 2007).

Por lo cual, este último aspecto, el de la situación geopolítica, termina por convertirse en el vínculo directo con los asuntos que plantea como prioritarios la seguridad nacional, al momento mismo en que el Estado percibe algún tipo de amenaza por parte de otro actor o agente tanto externo como puede ser interno, cuya capacidad pueda llegar a afectar o trasgredir el carácter soberano que reivindica cualquier tipo de Estado-nación (Gómez, 1985)³.

Esa misma importancia que reviste el territorio y la situación geopolítica como expresiones del poder nacional de un Estado, se refuerza además a partir de los criterios que expuso el estratega y académico de la Universidad de Yale, el judío-holandés, Nicolás Spykman, quien precisó lo siguiente:

La situación geográfica de un país respecto de la línea del Ecuador y de los océanos y masas continentales, determina la mayor o menor proximidad a los centros de poder, a las áreas de conflicto y a las grandes rutas de comunicación, y su emplazamiento con relación a los vecinos inmediatos, situación que a su vez atañe a los posibles enemigos y a los problemas básicos de su seguridad territorial⁴.

Tal como se mencionó antes, el territorio en sí mismo le va a permitir al Estado distinguirse de otros a partir de sus propios atributos, ya sea por su extensión, forma o posición geográfica e incluso por la productividad de sus suelos, la variedad de su clima, la disponibilidad de salidas al mar o la vinculación con otros países; lo que de paso incide en la concreción de un concepto fundamental para el Estado como resulta ser el de soberanía. Entendida no sólo como un instrumento jurídico, empleado en la definición de límites fronterizos con respecto a otros Estados, sino que además sugiere la institucionalización de todas aquellas medidas que son adaptadas en materia de defensa y seguridad del territorio, en el marco de las acciones que se le encomiendan precisamente a sus Fuerzas Armadas.

³ Mientras que para el Alm. Gómez Bernard, la seguridad nacional "es la capacidad del Estado para garantizar la supervivencia y el desarrollo preservando su independencia y soberanía, procurando el control de antagonismos internos y externos en su territorio y en sus fronteras geopolíticas".

⁴ Al respecto, se sugiere la obra de Spykman (1994).

María del Pilar Ostos Cetina

Una vez realizadas estas precisiones conceptuales, mismas que atañen al enfoque geopolítico, a su relación directa con el poder y la seguridad nacional, resultará más que apropiado contrastar lo dicho en el terreno teórico-conceptual con la praxis política del Estado mexicano en estos primeros años de inicio del siglo XXI.

De lo teórico a la praxis del Estado-nación mexicano: Una mirada hacia el Caribe

A partir de lo que ya se expuso, la idea del poder nacional, según lo identificó el Alm. Salvador Gómez Bernard, no se expresa en la simple frase de calificar al Estado como poderoso. Si no que es más bien la resultante de una comprensión dialéctica de los elementos, campos y de los factores que se integran en un todo para encauzar hacia un objetivo preciso (Gómez, 1985).

El asunto entonces estriba en reconocer los objetivos nacionales, los que en últimas sirve para saber con claridad "hacia dónde vamos o hacia dónde queremos llegar como Estado", cuál es en sí nuestra condición de destino. De forma que, el siguiente paso consistirá en planear la manera de lograrlo, reconociendo los medios y los recursos de los cuales se puede disponer, siendo este un trabajo al que se le denomina como: el diseño de la "Estrategia nacional"⁵.

Y es precisamente ahí donde comenzamos a elaborar una reflexión cada vez más minuciosa, mediante la cual se pueda dilucidar en lo que corresponde al México actual, una coincidencia entre las líneas de acción política emprendidas por los recientes gobiernos a partir del año 2000 en adelante, y los objetivos nacionales que se estableció en su momento el Constituyente de 1917.

Como parte de ese ejercicio de análisis, resulta apropiado remitirnos a los objetivos nacionales que aparecen mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) descritos grosso modo de la siguiente manera:

- Garantizar la seguridad nacional
- Garantizar el Estado de Derecho
- Generar el crecimiento económico

⁵ Sobre el concepto de Estrategia nacional, Cintra lo define como "el arte de preparar y aplicar el Poder Nacional para, una vez superados los óbices, conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes, de conformidad con la orientación establecida por la Política Nacional. ... la Estrategia nacional también supone el uso de medios para alcanzar los fines".

El vínculo entre poder nacional y la geopolítica en México hacia la región del Mar Caribe

- Alentar una economía competitiva
- Reducir la pobreza extrema
- Alentar la sustentabilidad ambiental
- Consolidar el régimen democrático y,
- Obtener los beneficios de un mundo globalizado

Se trata de un sinnúmero de objetivos, los cuales brindan poca certidumbre de "hacia dónde quiere transitar México" en el futuro inmediato. Se trata de un abanico muy amplio de opciones y de caminos variados que el recién concluido gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, pretendía concretar en sus seis años de mandato, sin embargo, la afirmación y perdurabilidad de dichos objetivos requerían de una real coincidencia y conexión con la estructura tácita del Estado mexicano para que trascendieran del plano de un diseño de política de gobierno al esperado terreno del diseño de una auténtica política de Estado en México en los últimos tiempos.

En esa tesitura, cabe destacar que existen países como Estados Unidos y la propia China, los cuales se proyectan a través del planteamiento de objetivos nacionales duraderos, lo suficientemente puntuales y claros para ser alcanzados en el desempeño de un gobierno y el sucesivo. Para el caso del primero, simplemente con priorizar lo que resulta del binomio libre mercado y democracia, se obtiene la justificación de grandeza y predominio mundial que los ha llevado a ubicarse como una nación convertida en un importante centro del poder mundial. Mientras que para el caso del segundo, China se propone también dos objetivos nacionales muy concretos, el primero conservar los criterios de su actual modelo político y el segundo, lograr el predominio comercial a nivel regional a través de la cooperación pacífica con sus vecinos más inmediatos.

De ahí que el sentido de orientación que plantean los objetivos nacionales, particularmente a la élite, integrada no sólo por políticos en todas sus ramas, sino que a su vez acoge a los empresarios, militares, académicos, etc.; otorga una capacidad más precisa de su margen de maniobra, la cual se materializa a la hora de cuantificar los recursos reales de que dispone el Estado. Y que, en caso de no poseerlos, implica establecer toda una estrategia diplomática y militar, en últimas de conquista para obtenerlos, aplicando cualquiera de estos mecanismos en función del interés nacional que en ese momento se propongan quienes direccionan los destinos del Estado.

Siguiendo con lo anterior, y enfatizando precisamente en la situación geopolítica de México, no cabe duda que se trata de un país cuyo territorio reviste una notable singularidad que puede ser atribuida, por un lado a su

María del Pilar Ostos Cetina

vecindad con el principal centro de poder mundial: Estados Unidos. Aunado también a su condición de país bioceánico, siendo uno de los pocos y muy privilegiados internacionalmente al adquirir dicha forma, lo que de entrada supone un amplio potencial en materia comercial por la afluencia de puertos o de puntos de avanzada que se conectan para el cruce comercial, pero también como puntos de defensa que se ubican de forma respectiva entre un océano y otro. Por último se destaca la colindancia de México con respecto a Centroamérica y por su puesto con la importante región del Mar Caribe.

Precisamente, esta área-vecina, la de Centroamérica y del Caribe, revisten para el devenir actual y futuro de México tal como aconteció en el pasado, una connotación muy particular al momento de ser altamente considerada en el diseño de los planes de una Política de Seguridad Nacional de nuestro país. Más aún, cuando en la actualidad se hacen tan evidentes las manifestaciones del poder nacional de países como China, Rusia, Irán y otros en estas mismas regiones vecinas y aledañas a México, con la finalidad de trastocar la posición hegemónica estadounidense en todo el Continente Americano, considerada su "gran isla" de influencia desde los tiempos de James Monroe hasta la fecha⁶.

Desde esa perspectiva geopolítica que enfrenta actualmente el continente americano, la dirigencia política mexicana deberá, en el mejor de los casos, evitar mantener ese grado de "indiferencia" con respecto a sus relaciones con los países de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Y preferiblemente, intentar retomar como en el pasado su condición de actor con supremacía regional, procurando con ello captar la atención de sus vecinos en función de sus propias aspiraciones nacionales.

Probablemente esa percepción de "indiferencia" que ha demostrado México hacia los países latinoamericanos en estos últimos tiempos, se deba en buena medida a las prioridades que ha establecido su élite, al preferir la incorporación de nuestro país a los círculos más selectos del poder mundial, comenzando por el Grupo de los 20, APEC, la OCDE, entre otros. Lo cual se ha convertido en una importante estrategia de la diplomacia mexicana que a su vez se sustenta en una maratónica firma de tratados y convenios, lo que a últimas fechas ha aumentado las membresías, pero también los compromisos y las responsabilidades de México con cada uno de los firmantes, todo esto en el plano internacional.

⁶ Esa idea de "gran isla", se concreta por parte de la élite estadounidense al momento de visualizarla como esa amplia porción de territorio rodeada por mar a la cual se debe, según el legado monroista, salvaguardar y defender a ultranza en caso de un inminente peligro u amenaza proveniente del exterior.

María del Pilar Ostos Cetina

Pero también la propia Venezuela, cuya presencia regional durante la llamada "era chavista", se concretó a través de varias acciones que se fueron reafirmando a través de mecanismos como el ALBA, Petrocaribe y Petroandina, todas estas solventadas en los excedentes petroleros que le facilitaron el camino a este país sudamericano a partir, por ejemplo de la construcción de refinerías en varios de los países adheridos a los mecanismos de cooperación antes mencionados, con lo cual la propia Venezuela lograba vencer los obstáculos geopolíticos que como el Brasil, han sido los de no tener físicamente una salida hacia las costas del Océano Pacífico que le faciliten su intercambio político, comercial y cultural con los importantes destinos asiáticos.

Hasta Chile, el país austral tiene su propio mecanismo de integración, la llamada Alianza del Pacífico a la cual se han incorporado países como Perú, Colombia y México, con la finalidad de dinamizar este corredor de países eliminando trabas comerciales e incluso, facilitando la libre circulación de sus ciudadanos tras la eliminación de visados a finales del 2012.

Lo anterior denota que, México en estos últimos decenios, optó por mantenerse al margen del diseño propio de alianzas estratégicas, regionales o subregionales propias, quizás por cumplir a cabalidad sus compromisos dentro del bloque de Norteamérica. Ni siquiera el tan anunciado Plan Puebla Panamá, hoy en día rebautizado como Plan Mesoamérica, sitúa al gobierno mexicano como el garante o beneficiario de este tipo de proyectos transfronterizos, cuyo verdadero "dueño" emite sus directrices desde Washington. Mientras tanto y de forma paradójica, el sector privado mexicano, a la cabeza del grupo Carso con Carlos Slim son quienes verdaderamente han efectuado una destacada presencia en toda Centroamérica a través de importantes obras de inversión en presas, telecomunicaciones, etc.

El asunto primordial será que la élite política mexicana que inició labores a partir de diciembre del 2012, logre en el campo diplomático, equilibrar las relaciones de poder de México con respecto a sus países vecinos, evitando caer en el prejuicio de minimizarlos por pequeños o por la complejidad de sus propios problemas internos tal como fue el caso de Cuba y de otros. Considerando, hoy por hoy la relevancia que cada uno de estos países posee en medio de este acelerado intercambio de ayudas e inversiones que mantienen algunos con aquellos actores internacionales que se muestran dispuestos a trasgredir bajo el uso de un hard o softpower (poder duro o blando), los criterios de defensa y resguardo de la -gran isla-, la zona de influencia de los estadounidenses en el continente americano en estos primeros decenios del siglo XXI.

***El vínculo entre poder nacional y la geopolítica en México
hacia la región del Mar Caribe***

Referencias bibliográficas

Gómez, Salvador (1985) Poder Nacional. México: CESNAV

Mattos, Carlos de Meira (1979) Brasil. Geopolítica e destino. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

Spykman, Nicholas (1944) Estados Unidos frente al mundo. México: Fondo de Cultura Económica.

Thiago, José (2007) Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo. México: CESNAV.

Poder Nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano

Arturo Ponce Urquiza¹

Poder nacional y política exterior desde el paradigma geopolítico

Cuan complejo dentro de la historia del hombre y de la civilización, ha sido alcanzar un mínimo de entendimiento para que las acciones desde el ejercicio del poder tengan un impacto perdurable a lo largo de los años, décadas o siglos; refiriéndose en esta situación, al propio devenir del Estado nacional, máxime cuando desde mediados del siglo XVIII, como también durante el siglo XIX, la concepción de la nación comenzó a despuntar como un gran catalizador de distintas voluntades que iban desde el comerciante al militar, del agricultor al médico y así en una amplia cadena de intereses y necesidades que a partir de una visión localista de arraigo a la tierra, al litoral, como a su idioma y religión, pero al mismo tiempo de saberse rodeados de otros intereses, la concepción de nación se fue consolidando y ampliándose a un nivel de demostración de fuerza y proyección interna y externa como lo es la vida y el devenir de lo que hoy hemos definido como Estado. En ese sentido, toda nación hace una acumulación de intereses que necesariamente deben de ejercerse y ser demostrados como un acto de virtud y superioridad para alcanzar el grado de supervivencia como tal (Randle, 1999).

Luego entonces a partir de consideraciones como estas, es que se vuelve un tema central el ejercicio de lo que es el Poder de la nación como un activo para incentivar, desarrollar y proyectar la esencia del país sea en el ámbito político, económico, social o militar, de ahí que por necesidad la política exterior se vuelve por su naturaleza en un factor de conocimiento permanente

¹ Doctor en Ciencias Políticas con Orientación en Relaciones Internacionales. Profesor de asignatura ordinario Nivel A, en la FES- Aragón, UNAM.

Arturo Ponce Urquiza

del acontecer regional, continental y mundial que identifica con certidumbre las coyunturas bajo las cuales convive la comunidad internacional; es de igual manera un catalizador que a partir de sus capacidades hace de manera palpable la demostración que el Estado Nación tiene todas las capacidades de pleno uso de su legítimo interés, proyecta su unidad y externa cuál es su proyecto de vida como tal, y que para ello, la propia política exterior debe definir con mucha certidumbre sus doctrinas de operación, los intereses primarios y secundarios con que ha sido definida desde las políticas públicas de la nación, pero ante todo, cuáles son sus prioridades de corto, mediano y largo plazo, desde una visión geopolítica que le permite generar con claridad el éxito de sus objetivos como Estado, y de concretar toda esta presencia internacional se pase a una ampliación y concreción de sus intereses como también demostración de lo que es el Poder de la Nación, permitiendo hacer patente su capacidad soberana desde su capacidad de ejercicio de su seguridad y defensa nacional.

Ahora bien, para el caso mexicano en sus 192 años de vida (1821-2013), y establecer una aproximación de la importancia que guarda el vínculo del poder nacional con la política exterior, se puede analizar desde el paradigma metodológico que la geopolítica aporta al tema aquí argumentado, en ese sentido, a esta forma de pensamiento la podemos categorizar como un método mediante el cual el posicionamiento ideológico-doctrinal de un Estado aprovecha su condición geográfica, política, económica y militar así como social, para hacer que su proyecto nacional sea cumplido a partir de la condición de espacio-tiempo de sus intereses nacionales y así se defina su destino como nación frente a otros países.

De igual manera, para autores clásicos como lo fue el Dr. Karl Haushofer, en 1924 publicó, geopolítica del Océano Pacífico, dónde estableció una serie de factores para la comprensión de la vida de los Estados, como lo son el estrecho vínculo que existe entre geografía e historia, debido a que de acuerdo a lo que estableció en su estudio, el Océano Pacífico, desde principios del siglo XX, sobre todo en la década de 1930 dicho espacio se volvió un escenario de acciones globales, debido a la diversidad de enclaves europeos y sus diversos intereses en dicha región, lo que provocaría que en dicho océano se le pudiera utilizar para reflexionar sobre una *Ley de los espacios crecientes*², y a condición de ello, reinterpretar el escenario marítimo a condición de un territorio de acción de poder y precisamente en este tipo de señalamientos, es que la geopolítica sea clásica o crítica, está sustentada para la finalidad diaria del Estado en la preservación de la nación, es decir, la integridad de

² Una parte de la obra de Karl Haushofer, fue recuperada por Hans Weigert, realizando un aporte significativo a lo que es la escuela clásica de la geopolítica, por tal razón, para revisar esta obra ver (Weigert, 1943).

Poder Nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano

su cultura, costumbres, idioma, religión y forma de vida político-social, frente a las amenazas tradicionales y no convencionales (derivadas del progreso tecno-científico) frente a su rivalidad ante otras naciones hegemónicas, sean regionales o continentales e incluso mundiales, todo, para preservar su espacio-tiempo (destino).

Ahora bien, de interpretar esta percepción de Haushofer, el poder nacional se detenta en la capacidad del Estado en la comprensión de actos de su propia historia, como también de lo realizada por otras naciones en hacer valer su condición de posesión de un espacio específico, en dónde por generaciones una sociedad ha establecido nexos de convivencia, redes familiares, aprovechando los recursos naturales y estratégicos, como también una historia en la que refleja su deseo y anhelo para preservar lo que hoy les pertenece y a futuro les pertenecerá; y de igual manera, que de ser necesario esa condición está avalada además de las generaciones que ahí han vivido, sino por un poder divino que les da un mandato de la obligatoriedad de preservar su entorno y, de ser posible, ampliarlo y extenderlo. Luego entonces, la política exterior es el enlace perfecto a este tipo de acciones que señala la metodología geopolítica, pues a partir de las políticas que emprende el Estado para preservar su espacio-tiempo, concretar su liderazgo y respetabilidad internacional, circunstancias que requieren que la clase dirigente comprenda que el control territorial define su capacidad de acción soberana a partir de su sentimiento nacionalista que le va a obligar a no ceder espacios frente a los adversarios fronterizos y allende de sus límites territoriales.

En esa postura, la acción de la política exterior es el espacio de la autodeterminación del Estado que debe de convivir con el espacio de sus vecinos y adversarios, en dónde se establece que el Estado no está exento de ataques a su integridad soberana que puede ser de tipo convencionales, políticos, económicos o bien sociales y por último tomar en cuenta la capacidad real del ejercicio del poder nacional del Estado para darle una dimensión precisa de su capacidad de respuesta de obtención de ganancias frente a sus adversarios. Desde tal perspectiva, se puede establecer puntos de análisis para revisar el ejercicio del poder nacional y la acción del Estado mexicano a la luz de los cambios globales y regionales de este siglo XXI.

Contexto histórico del poder nacional usado en política exterior

Si continuamos con el principio revisionista que nos define la historia para el análisis del conocimiento de una nación, es justo retomar una primera acción del poder nacional; justo en el apogeo del periodo virreinal cuando Felipe IV en 1635 nombró como virrey ante la Nueva España a Lope Díez de Armendáriz, Marqués de Cadereyta, cuya obligación estribó en la conformación de la flota

Arturo Ponce Urquiza

de Barlovento (Velázquez, 1959), cuya capacidad fuera la de resguardar y proteger el Mar de la Nueva España (Golfo de México); y así se hizo, pues para 1641 comenzó su puesta en marcha apoyada directamente tanto por el virrey y por el cabildo de la Cd. de México (Alvarado, 1979), posicionando de forma política y económica a la clase criolla frente a los peninsulares, cuyo dominio era pleno en los virreinos españoles, ya que aquellos controlaban desde el cabildo su administración, su oficialidad y la operatividad de los objetivos por los cuales había sido creada dándoles a los criollos un sentido de pertenencia, de posicionamiento geopolítico y de una factible autonomía e influencia sobre las acciones políticas o administrativas de la Corte de Madrid, sin embargo, el proyecto tras una serie de éxitos como el descubrir la presencia de exploradores franceses en el delta del río Mississippi, hoy Nueva Orleans y mapear la costa del Golfo de México desde lo que hoy es Tamaulipas hasta la Florida, pese a este tipo de acciones fue disuelta en 1748 por decreto real y a causa del Tratado de Utrecht³.

Luego entonces, la flota de Barlovento es una excelente referencia novohispana del ejercicio del poder nacional y de los logros que se pudieron alcanzar, pues si bien se le encomendó la persecución de piratas y bucaneros, llevar el pago administrativo a las islas españolas en las Antillas, logró establecer la aplicabilidad real de la ocupación de los espacios en el Golfo de México y el Mar Caribe, al proteger las rutas de navegación y definir el interés español en la región, pero a partir de una condición básica, el pivote sobre el que gravitaba esa capacidad de resguardar la posesión española en América, era el territorio novohispano y a sus autoridades muchas de ellas criollas justo cuando España empezó a entrar en un largo periodo de recesión y crisis. Ahora bien, ese propio poder nacional novohispano se acrecentó cuando administrativamente junto con las acciones de la flota de Barlovento, la autoridad virreinal se ejercía en el presidio de San Agustín de la Florida, el presidio de Santo Domingo, la capitanía general de La Habana y la de Puerto Rico, es decir, buena parte de las necesidades de las Antillas españolas fueron cubiertas desde las finanzas novohispanas haciendo ver la importancia de esta posesión española (Nueva España) frente al resto del territorio español en América.

Luego entonces, al recordar los sucesos geohistóricos del periodo colonial, del porque ahora en el siglo XXI, el poder nacional traducido en una política exterior eficiente debe de acentuar sus relaciones bilaterales como multilaterales a través de los diversos mecanismos de cooperación regional

³ Tratado de Utrecht, fue el que impuso a la familia francesa de los Borbón al frente del imperio español, pero no fue hasta 1715 que después de la capitulación de Barcelona, en que se pudo imponer el nuevo rey Felipe V; con esas condiciones, la armada poco a poco fue dejada en el olvido, no obstante que el duque de Veragua en 1708 ya había intentado reactivarla, finalmente el 31 de enero de 1748, la corona decretó su disolución.

Poder Nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano

en aras de recrear la proyección de influencia en la zona caribeña, en efecto, las condiciones del devenir histórico y de conformación de los Estados nacionales incluyendo el nuestro, tomaron diversos rumbos e intereses, sin embargo, la necesidad misma que tiene el Estado mexicano de sobrevivencia, le obliga a replantear su estrategia de política exterior para concretar como de alta prioridad geopolítica, su cercanía y proyección de su propio interés en una región que fuera en siglos pasados de jurisdicción novohispana.

En ese sentido, la historia nacional nos explica que ante las inconformidades provocadas por el alza de impuestos, el férreo control en áreas estratégicas del desarrollo virreinal a manos de los europeos y las coyunturas internacionales en el escenario europeo a causa de las dificultades que atravesó España ante la invasión napoleónica, un grupo de insurrectos criollos y mestizos convocaron a la rebeldía pero ¿Bajo qué conceptos e ideas fueron movidos a establecer toda una insurgencia contra el orden establecido, rompiendo o desquebrajando el poder imperial (poder Nacional) de la corona borbónica y el *statu quo* de la estructura de poder de las relaciones internacionales del siglo XIX?

De tal modo, que el *Bando de Abolición de la esclavitud* (INEHRM, 1985), promovió el precepto ideológico de la futura nación, el sentido de libertad para velar, proteger, ampliar y expandir los intereses propios de una amplia mayoría que se contraponían al del interés español de tres siglos. La libertad como un fundamento del hombre en pensamiento, acción y construcción, para que una nación definiera su propio espacio-tiempo, bajo sus reglas su actuar político, su quehacer económico, social y su sentido de pertenencia para concretar su seguridad y defensa. De ahí que el documento pensado y emitido por el Cura Miguel Hidalgo, se convirtió en una clara expresión ideológica de lo que el poder nacional debe de considerar con su principal activo y por ende la propia política exterior tiene en el concepto de libertad su precepto central en su interacción permanente en el escenario internacional sin ser modificado a lo largo de la historia presente o futura del Estado nacional.

Ahora bien, si la libertad es un valor único, era importante definir para que sirviera, es decir para definir el comportamiento religioso como ente de identidad (guadalupano); sentido de arraigo o mejor dicho, nacionalísimo como conducta de unidad frente a cualquier ente extranjero y finalmente que la patria se define a condición de su posesión territorial y de establecer un proyecto de nación.

Pero para ello, fue precisamente el *Generalísimo Morelos* que en sus ideas vertidas en *Los Sentimientos de la Nación*⁴, argumentó geopolíticamente que

⁴ Un fundamental documento doctrinal de nuestra patria verlo en: <http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf>.

Arturo Ponce Urquiza

el futuro de México, sería el de una nación soberana, federalista, con sentido de la importancia de su territorio y fronteras, proyectar su presencia ante el mundo defendiendo su libertad como máximo pensamiento bajo el que se debe establecer doctrinas y desarrollo nacional. De tal modo, que estas consideraciones en pleno proceso de independencia, se estableció con todas sus dificultades un hecho trascendental desde la Nueva España: la transición a un nuevo orden internacional. En ese sentido, uno de los primeros diplomáticos del grupo insurgente de Morelos, como del México independiente fue Simón Tadeo Ortiz y Ayala⁵, quien como forma de la expresión del ejercicio del Poder Nacional, diseñó que la política exterior debería de ser bajo el principio del grado de estabilidad moral y la fuerza con que la nación se presenta frente al escenario internacional y por ello la característica bioceánica de amplios litorales en el O. Pacífico y en la costa del Golfo de México y el mar Caribe, debían ser el instrumento idóneo de la proyección del interés de la nación frente al resto de la comunidad de la época. Por tal causa, como parte de su herencia virreinal, el poder nacional a través de su política exterior estaba designada a trazar las líneas de comunicación diplomática con las recién independizadas naciones latinoamericanas, para realizar una gran alianza frente a futuras y factibles amenazas a la libertad de la nación.

Ahora bien, de forma estratégica la política exterior debía de establecer políticas comunes en cuanto a la vigilancia de las penínsulas de México por su valor estratégico, pues al mismo tiempo desde ellas era prioritario una política defensiva desde la perspectiva marítima que también favoreciera el poblamiento de estos litorales y fronteras y despertar un sentido de pertenencia en las costas mexicanas, además estas acciones impulsarían el mejoramiento de los puertos existentes y ubicar algunas más en dónde a causa de las necesidades de intercambio comercial o por defensa se pudiera incrementar su número, estableciendo una suerte de especialización portuaria entre puertos mercantes y navales (Ortiz y Ayala, 2010).

Por esas mismas fechas recién establecido el I Imperio mexicano, una condición toral para el éxito de la conformación de la nación, era que el proyecto sobre el cual el ejercicio pleno de la libertad se podría llevar a cabo a condición de contar con un programa estratégico que identificó ventajas suficientes para acrecentar el poder nacional, todo desde el posicionamiento bioceánico de la recién formada nación mexicana. Fue precisamente el 29 de diciembre de 1821, que Juan Francisco de Azcarate, conde de Casa de Heras y José Sánchez Enciso, emitieron un dictamen ante la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano, en el que se definió el primer planteamiento geopolítico de nuestro país, destacándose las capacidades con las que la reciente nación contaba

⁵ Véase la referencia en <http://www.senado2010.gob.mx/docs/bibliotecaVirtual/4/2707/12.pdf>.

Poder Nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano

para hacerle frente a las condiciones del escenario internacional de principios del siglo XIX (SRE, 1985).

En la parte correspondiente a las relaciones exteriores del imperio se destacó que para un efectivo ejercicio hacia el exterior, la nueva nación debía estudiar las siguientes características con las que de ser aplicadas adecuadamente, la acción de México frente al contexto mundial de su época, la dirigencia tendría un futuro promisorio, entonces el imperio mexicano como ahora contaba con cuatro elementos esenciales: la naturaleza de su condición bioceánica, su gran extensión territorial y una amplia frontera con EEUU y la entonces Gran Colombia, además de sus ventajas internas a condición de sus vastos recursos naturales, su dependencia como joven nación en la búsqueda del reconocimiento extranjero, su necesidad por definir su proyecto de nación tanto del tipo económico para su modelo de desarrollo, su régimen político y el estilo del ejercicio de su diplomacia a partir de sus necesidades y de las de sus vecinos inmediatos, que definirían sus prioridades en seguridad y defensa y la preservación como Nación independiente (Bosch, 1986), por último la política como acto de dirección de las acciones de la voluntad de una nación para conciliar cuáles son sus ideales, sus doctrinas a partir del pensamiento ideológico con el que se transformó su condición de sociedad dependiente de la voluntad virreinal, a una de un pueblo libre que escoge ante sí misma la condición en la que desea vivir por generaciones tras generaciones.

De igual manera, este primer acercamiento al pensamiento de Azcarate y de Sánchez Enciso como parte de la acción del poder nacional, estableció el valor fundamental del cuidado y desarrollo que se tiene que realizar en las fronteras de la nación y más si estas están definidas por ríos, aunado de la preocupación que debería de tener el gobierno imperial de ocupar todas las islas como un proyecto de ultramar desde el interés de la nación, pues a partir de estas frenar cualquier intento o pretensión de afanes expansionistas que fuera con actos abiertos o encubiertos como lo que aconteció con la migración silenciosa sobre Texas y California y que acabó en una guerra frente a los EEUU en 1847 (Bustamante, 2005) y cuyo saldo fue la pérdida de más de 2000 000 de km², del territorio nacional cuando tan solo nuestra nación tenía 26 años de vida independiente.

Ante tal situación el pensamiento de Azcarate es toral al argumentar dentro del dictamen que se volvía un elemento de esencial defensa, la oportuna elaboración de mapas de todo el Imperio mexicano, como de cada región, litoral, fronteras, islas, puertos, ciudades, etc.; con la finalidad primaria de tener certeza del territorio nacional, darle un valor a cada parte de este y con ello nos remite a nuestra época cuando aún tenemos una enorme dependencia

Arturo Ponce Urquiza

del mapeo de nuestro territorio a partir de entidades extranjeras no obstante de los enormes avances institucionales entre: *SEGOB, SEMAR, SEDENA, UNAM, INEGI*, pero es innegable que distintas oficinas gubernamentales y privadas de los EEUU, como *National Geographic, Discovery Channel, History Channel, Google*; o las *Universidades de Texas, Stanford, Massachussets*, entre otras aunado a los órganos de inteligencia de esa nación quienes tienen un reconocimiento pleno de las características plenas de la geografía terrestre y marítima de nuestro Estado⁶, de ahí la importancia que México siga haciendo un máximo esfuerzo para tener mayor certeza de lo que es el México del siglo XXI y cuáles son sus potencialidades de desarrollo y proyección internacional frente a sus adversarios regionales y continentales.

A su vez la mayor preocupación del Conde de Casa de Heras, en materia de seguridad y defensa eran los EEUU tal como sigue siendo una constante de nuestra época, pues dentro del escrito elaborado en 1821, se argumentó que esa nación frente al nacimiento del Imperio mexicano, buscaría a través de la discordia desquebrajar la voluntad de los connacionales y al mismo tiempo su marina de guerra y mercante ya eran una amenaza real a la capacidad de ejercer su soberanía de México en sus mares y salidas oceánicas gracias a que para esa época contaba con 62 buques de guerra⁷, además de las bases y astilleros que para el año de 1821 se contabilizaban a Washington, Filadelfia, Norfolk, Nueva York y Charleston; por tal condición era que México estaba urgido a confrontar este poder nacional estadounidense desde la construcción de sus propios astilleros, propósito que determinó a establecerlo en Coatzacoalcos, comprar barcos nuevos y definir las políticas de defensa marítima con la instauración de un Departamento de Marina dividiendo al imperio en una Región Norte y otra Sur.

Pero el asunto de la migración como un acto de infiltración organizada que minaba la acción gubernamental y la unidad de la nación ya era un asunto de emergencia ante el arribo de cientos de colonos que controlaban el río Colorado en todos los ámbitos, político, económico, cultural y religioso, por lo que el control militar se hacía indispensable, además de efectuarse un eficaz repoblamiento con migrantes católicos como los irlandeses que vieran en el fundamento de la fe un sentido de integridad y hermandad. Si

⁶ Cifras oficiales indican que la extensión territorial de México, es de 1, 964,375 km², de los cuales 1, 959,248 km² son la superficie continental, y 5,127 km² corresponden a la superficie insular. Aunado a la extensión de la Zona Económica Exclusiva de México, que comprende la provincia marina hasta las 200 millas náuticas y en conjunto cubre una superficie de 2'946,825 km², casi un millón de kilómetros más que la superficie continental, y que sumados, dan un total de 4'946,000 km² de superficie territorial nacional. Revista EXAMEN, PRI-CEN, México DF, #219-220, junio-julio 2013.

⁷ Actualmente cuenta con más de 280 naves de combate entre portaviones, submarinos y naves de superficie y más de 3700 aeronaves. Al respecto es importante ver la página electrónica de la Armada de EEUU en: <http://www.navy.mil/navydata/organization/org-top.asp>.

Poder Nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano

bien la visión del Conde de Heras no se pudo cristalizar en su mayoría por las deficiencias de las propias elites de poder que se estaban formando en ese periodo histórico, si dejó en claro *un primer proyecto geopolítico* (Azcarate, 1932) bajo el cual el I Imperio mexicano, luego la nación y finalmente el Estado podrían definir su condición soberana frente al mundo haciendo uso del potencial que como sociedad, elites dirigentes más los recursos naturales y su ubicación geográfica dotaban a la nación emergente a destacar su destino ante sí y el resto de la comunidad internacional.

La política exterior en su contexto estratégico actual

Ahora bien, si en ese sentido recuperamos la propuesta de la importancia del Océano Pacífico a través de lo expuesto aquí del pensamiento de Azcarate, nuestro país debe de reajustar su perspectiva de su posición en dicho escenario geopolítico con una mirada y acciones de tipo bilateral y multilateral que van del norte al sur del de dicho océano y viceversa en 180°, es decir, México ahora que vuelve a mirar al sur y tiene un renovado interés en la región a causa de la *Alianza del Pacífico*⁸, debe asumirse como un eje geográfico que enlace las necesidades del Caribe hacia esa región, las expectativas del Cono Sur frente al norte del Océano Pacífico, pues el futuro de la nación no solo se encuentra en una estrecha relación con los EEUU que cada vez se van asociando las acciones del TLCAN, más la seguridad energética en el norte del continente y la presencia del *Northcom* y *Southcom*, como halo protector (Benítez, 2010); México para estabilizar su condición de país emergente debe tener un real acercamiento a las potencias continentales del pacífico asiático como la RP de China, Rusia, Japón, Corea del Sur, Singapur incluyendo a la India en el Océano Índico, para comenzar a darle certidumbre de crecimiento económico, pero también, de independencia política frente a su condición de socio estratégico de los EEUU, y es que al argumentar tal idea, es referente a que el socio estratégico no es aquel sumido en la dependencia de todo tipo, es aquella nación cuya capacidad y condiciones le permiten aprovechar al máximo sus potencialidades frente a otras a favor de una alianza, en ese sentido es que se debe de establecer el diálogo permanente con todas las naciones con la que establecemos tratados comerciales, sean en la Alianza del Pacífico, el Acuerdo con Europa, o bien el propio TLCAN.

Pero esta condición requiere que el poder nacional establezca bajo que valores internos y externos está su política de Estado, los socios con los que tiene establecido pactos y que para el caso estadounidense, *Zbigniew Brzezinski*, ex consejero de seguridad nacional, las capacidades de EEUU (Brzezinski, 2005) están basadas en un poder dominante, que les permite definir lo que para esta nación debe ser la estabilidad internacional, aprovechar

⁸ Mas referencias de sus acciones y alcances verlo en: <http://alianzapacifico.net/>.

Arturo Ponce Urquiza

las ventajas de la globalización tecnológica e imponer un orden social en la mayor parte del planeta aprovechando guerras informales como las que se han registrado en el Magreb en la conocida primavera Árabe, o bien el reciente conflicto interno en Siria, para mantener procesos de inestabilidad global, geopolítica, étnica y religiosa y de este modo alentar los movimientos integristas radicales que vean a EEUU como su principal enemigo. De ahí lo importante de que México replantee que su política exterior se encuentra vulnerable en una condición que aparentemente no es fácil para las sociedades asumir y es el hecho de la manipulación de las necesidades que imponen las potencias como EEUU y máxime, cuando está nuestro vecino inmediato al norte y además es nuestro principal socio comercial y económico (Astié-Burgos, 2000).

Y es que la realidad que vivimos de acuerdo a Brzezinski, los EEUU es un núcleo de estabilidad política y de riqueza global a partir de tecnología militar, de comunicación y que debe enfrentarse a democracias fallidas o defectuosas, pero que no requiere rivales de su mismo peso como lo parecía que era Europa comunitaria hasta antes del 2008, cuando el Estado estadounidense tenía un gasto militar del doble de toda Europa y ésta, su PIB era igual al de EEUU, con una población de 375 millones contra los 280 de EEUU, pero la diferencia era que su gasto mayor iba al bienestar social fortaleciendo a la clase media y eliminando la pobreza de sus naciones y no así el de EEUU, poniendo el futuro del continente europeo y de buena parte del mundo en una incertidumbre por varios años más.

Frente a esta situación, México debe asumir que la relación ante los EEUU es la de contar con una frontera de ataque, una frontera que aparenta decadencia y que es un escenario cotidiano del equilibrio entre una y otra nación y que no es necesariamente a causa de la asimetría económica, es por causas lingüísticas, culturales, religiosas, políticas y del sentimiento nacionalista de cada lado de la frontera. Si bien, los límites territoriales entre México y EEUU se fijaron por primera vez en la época virreinal a causa del Tratado Adams-Onís de 1819⁹, este tuvo las características de la acción de la frontera como lo planearon durante el imperio romano, es decir, los *Limes*, o límites que eran movibles ante la necesidad de Roma, ahora bien no hay del todo una necesidad terrestre, pero sí de control y de manipulación y más aún cuando la tecnología a través de la multimedia es un ejército tan importante como lo es uno de tipo militar, pues impone y legaliza nuevos espacios en un nuevo tiempo, el del siglo XXI, tal como lo concibió en su momento el pronunciamiento de la Doctrina Monroe, el continente americano es de uso exclusivo de

⁹ Ver el documento completo con un mapa del establecimiento de los límites entre la Nueva España y los EEUU en: http://www.upa.pdx.edu/TMS/currentprojects/TAHv3/Content/PDFs/Adams_Onis_Treaty_1819.pdf.

Poder Nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano

los EEUU, ahora desde su perspectiva el mundo es suyo, gracias a su estilo de vida y de la percepción de la realidad que se ha ido imponiendo ahí en donde les sean necesario.

Por tal razón, para fortalecer a nuestra nación el adoctrinamiento como acción de poder nacional es *a tempore*, el infundir amor por la patria, difundir con claridad generación tras generación la simbología nacional, clarificar la importancia de la soberanía y concretar con certidumbre cual es el interés del Estado que permite así, llenar los vacíos que actualmente tenemos de la identificación de lo que es nuestra nación en las jóvenes generaciones del país. El ejercicio cotidiano de entender qué es el valor concreto del poder nacional no es una acción acabada, por el contrario es todo un valor agregado que el Estado debe de asumir de forma cotidiana para que el ciudadano pueda asumir su rol a partir de saber cuál es el rumbo, con que se cuenta, dónde está el peligro o la amenaza, donde se ubica el confort y finalmente, que el Estado como creación humana es un organismo inacabado, imperfecto que a cada momento debe de ser adaptado a las circunstancias que le rodean y que para tal consenso, al interior de este deben asumir con claridad el proyecto a seguir para que se convierta en una norma permanente y es ahí donde la política exterior tiene su mayor reto pues los problemas que viene de afuera del Estado son fáciles de identificar y cuál es el tipo de amenaza por enfrentar, lo difícil es que quienes están a cargo tengan a su entender que el Estado es una unidad indivisible que requiere de responsabilidades compartidas, cuya capacidad de actuación va concertar el equilibrio entre su condición geográfica y su talento como sociedad.

Y esas son tal vez, el más valioso de los elementos del poder nacional, el del liderazgo de la elite dirigente, pues cuyas acciones no vayan tan solo en alimentar sus ansias de dominio, pues ello puede significar la entrega del Estado a sus adversarios, el liderazgo es la responsabilidad de hacer que sus acciones se traduzcan en un ámbito armónico de las fuerzas del Estado, que cada rubro trabaje en su competencia para que a su vez ese esfuerzo combinado de frutos haciendo uso de las ventajas como de las debilidades del Estado, pero también entendiendo que el escenario internacional es de oportunidad y de intereses, y que sabiendo hacer uso de ellas la existencia del Estado está asegurada.

Por tal motivo es oportuno considerar lo que Friedrich Ratzel, uno de los padres fundadores de la geopolítica argumentó en su obra, Desde México (Ratzel, 2009), donde estableció que nuestra nación cumplía con cinco acepciones para triunfar en el escenario internacional, una excelente configuración de clima y suelo, envidiable posición geográfica, extensión territorial, destacado en ello su istmo y península y pertenencia al Mar

Arturo Ponce Urquiza

Caribe; pero ante todo, la quinta acepción que podía darle su verdadero valor agregado a México, el de aceptarse como nación absolutamente continental con una capacidad para establecer una agenda de intereses en el continente y el mundo, solo le faltaba imponer su liderazgo político, luego entonces en este comienzo de siglo XXI todavía hay tiempo por lograrlo.

Poder Nacional y política exterior. Aproximaciones históricas y estratégicas para el Estado mexicano

Referencias bibliográficas

- Alvarado, Manuel (1979) *El cabildo y regimiento de la ciudad de México en el siglo XVII: un ejemplo de oligarquía criolla*. México: El Colegio de México. Consultado en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/47KVK2M6LSNT2T7SFH8K4P45X8VDB7.pdf
- Astié-Burgos, Walter (2000) *México en el siglo XXI, orden mundial y política exterior*. México: Astié-Burgos.
- Azcarate Juan Francisco (1932) *Un programa de política internacional*. México: SER
- Benítez Manaut, Raúl (2010) *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*. San Salvador: Fundaungo-Woodrow Wilson Center.
- Bosch García, Carlos (1986) *Problemas diplomáticos del México independiente*. México: UANL.
- Brzezinski, Zbigniew (2005) *El dilema de EEUU*. Barcelona: Paidós.
- De Bustamante, Carlos María (2005) *El nuevo Bernal Díaz del Castillo, o sea, Historia de la invasión de los angloamericanos en México*. México: CONACULTA.
- INEHRM (1985) *Proclamación de la abolición de la esclavitud*. México: Talleres Gráficos de la Nación. Consultado en: <http://www.bicentenario.gob.mx/bdb/bdbpdf/ProclamacionDeLaAbolicionDeLaEsclavitud.pdf>
- Ortiz y Ayala (2010) *México, considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*. México: Porrúa.

Arturo Ponce Urquiza

Randle, Patricio H. (1999) *Soberanía global, a donde lleva el mundialismo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Ratzel, Friedrich (2009) *Desde México, apuntes de viaje de los años 1874-1875*. México, DF: Herder.

Secretaría de Relaciones Exteriores (1985) *Política Exterior de México 175 años de historia*. México: SRE.

Velázquez, María del Carmen (1959) "Una misión de la Armada de Barlovento". *Revista Historia Mexicana*, núm. 3 Vol. 8, enero-marzo, El Colegio de México, pp. 400-406, Consultado en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/8LIIHDMXF1X7U8KPAH3NFQ63LS RHED.pdf

Weigert, W. Hans (1943) *Geopolítica. Generales y Geógrafos*. México: FCE

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

Martín Rafael Rodríguez Plata¹

Introducción

Para un Estado sería un suicidio ignorar la historia y mucho menos desestimar la naturaleza humana, sobre todo en un mundo globalizado, donde la competencia por el poder pasará a segundo término ante la competencia por la subsistencia de la especie humana, quien sin darse cuenta está agotando las fuentes de energía, agua y alimentos, lo que traerá en un futuro la lucha por conseguir estos satisfactores esenciales y donde las grandes potencias harán todo lo necesario, con armas o con poderío económico para garantizar la subsistencia de sus pueblos, sin importar la extinción de los más débiles.

Probablemente en la historia encontremos explicaciones o justificaciones a la falta de visión o de una cultura marítima, sin embargo no debemos utilizar esa historia para lamentarse y buscar culpables, por el contrario es tiempo de iniciar el camino hacia la grandeza de la que hablan las profecías de los aztecas, del resurgimiento de su poderío.

La globalización ha surtido efectos negativos en algunos de los rubros estratégicos de las naciones, como es el caso particular de sus flotas mercantes nacionales, lo que ha dado como resultado un impacto sensible en el deterioro de la seguridad nacional.

Los países que tienen la oportunidad de contar con fronteras marítimas no pueden dejar de beneficiarse de su perspectiva privilegiada. Los Estados que se han convertido en potencias marítimas han tenido y aplicado un pensamiento geopolítico enfocado a los intereses marítimos y cristalizado sus

¹ Ingeniero en Ciencias Navales, egresado de la Heroica Escuela Naval Militar. Profesor en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Secretaría de Marina Armada de México.

Martín Rafael Rodríguez Plata

objetivos nacionales permanentes a través de la explotación de sus recursos marítimos siempre en beneficio de la población.

La obtención de los recursos vivos y no vivos del mar, requiere que los Estados tengan la capacidad de crear, desarrollar y defender sus intereses marítimos en su beneficio en tiempos de paz, de crisis políticas, económicas y de guerra. Los expertos consideran que el Poder Marítimo es la suma del Poder Naval y los Intereses Marítimos que se interrelacionan con las expresiones políticas, económicas, sociales, donde el poder naval es el que da seguridad y certidumbre a los intereses marítimos. Estas reflexiones nos permitirán comprender además al Poder Marítimo vinculado directamente a los campos del poder de una nación.

Este trabajo permite establecer que independientemente de que los intereses marítimos sean más palpables en el crecimiento de los puertos, no debemos dejar de lado la importancia que representa el crecimiento de una marina mercante acorde a la importancia marítima de nuestro país, con el control del comercio marítimo en tráfico de cabotaje y un número considerable de buques mercantes en tráfico de altura.

Es necesario que este trabajo nos lleve a establecer en la conciencia de los tomadores de decisiones la siguiente pregunta y siendo ideal tener una respuesta a ella:

¿Qué beneficios proporciona a la Seguridad Nacional y a la Seguridad Humana el establecer Políticas Públicas aplicadas al fomento y desarrollo de la Marina Mercante como componente del Poder Marítimo Nacional, que merece la grandeza de México?

¿La necesidad de contar con un Poder Naval acorde a los intereses marítimos que garantice su protección?

Pudiendo deducir de lo anterior que se requiere el establecimiento de Políticas Públicas aplicadas al fomento y desarrollo de la Marina Mercante para que se incremente el Poder Marítimo Nacional, lo que a su vez requeriría un Poder Naval acorde a los intereses marítimos que contribuya a la Seguridad Nacional y Seguridad Humana de México".

La comunidad internacional y principalmente los países en desarrollo, como México, se vieron envueltos en la dinámica del fenómeno de la globalización para no quedar rezagados en su economía y ser competitivos, tuvieron que ceder espacios en sus patrimonios a fin de generar confianza, atraer las inversiones y por consiguiente crear divisas. Como consecuencia de las

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

interrelaciones comerciales, sus intereses nacionales se ven comprometidos al generar situaciones que impactan en la seguridad nacional.

El negocio marítimo se convirtió en la industria más globalizada. En una simple transacción comercial participa gente y propiedades de diversos países, en ocasiones de más de una docena. Un barco construido en Grecia con capital de Corea puede ser fletado por un armador danés, que contrata tripulación de marinos filipinos mediante un agente marítimo de Chipre, registrando el barco con registro libre en Panamá, asegurado en Inglaterra y transporta carga fabricada en Alemania desde un puerto holandés a México, mediante terminales concesionadas a operadores portuarios de Hong Kong y Australia.

El transporte marítimo es considerado el más económico y eficiente, aunado a las ventajas que ofrece en los costos, tiene una amplia capacidad de almacenar peso y volumen; regulado por la normatividad y la estandarización internacional en cuanto al embalaje y las reglas que imponen los organismos internacionales. Con la nueva concepción del mercado mundial, los operadores internacionales pueden tener acceso a concesiones de terminales marítimas de contenedores en cualquier puerto del mundo; regulándose a través de las normas de la Organización Internacional para la Estandarización y de la Organización Marítima Internacional (OMI) en materia de calidad, seguridad y capacitación. Esta práctica ha hecho que los países con vocación marítima adecúen sus actividades a las nuevas necesidades y adopten actitudes diferentes a las tradicionales. Algunos se han especializado en la construcción y reparación de buques; otros a la navegación y al financiamiento o al seguro marítimo.

Las economías de pequeños países como Panamá, Chipre, Bahamas y las Islas Bermudas se han inclinado por facilitar la matrícula de las embarcaciones a través del registro abierto. Las naciones asiáticas como Filipinas, India, Indonesia y China proporcionan marinos. Noruega, con la tradición y el financiamiento de sus exportaciones de petróleo, destaca por invertir en la compra y construcción de buques. El Reino Unido es líder en el suministro de seguros y servicios de agentes de importación y exportación. Corea y Japón son países industrializados que se llevan la mayor parte de la construcción naval a nivel mundial.

En México, la falta de una visión geopolítica y de una cultura marítima, generan que las escasas políticas públicas en materia marítima, tengan repercusiones por demás significativas, como la de la Marina Mercante Nacional que no ha tenido crecimiento, por el contrario ha descendido a números casi inexistentes de los cuales el 50% tiene una edad igual o mayor

Martín Rafael Rodríguez Plata

a 20 años. En el pasado la participación de México era algo superior en toneladas de registro bruto, debido a que durante la década de los ochenta y noventa, se construyeron algunas embarcaciones petroleras y de carga general.

Semblanza del poder marítimo

El mar a lo largo de la historia de la humanidad ha formado parte de sus actos cotidianos, dio pie a conquistas, intercambios de todo tipo, colonización y mestizajes; aún hoy, es motivo de controversia y de cotos de poder.

Se puede aseverar que la diferencia del Poder Marítimo relativo entre México y su vecino del norte u otra potencia media da pie a la reflexión y a la generación de políticas que conlleven al desarrollo del Poder Marítimo y en específico de la Marina Mercante Nacional, por ser un motor generador de divisas que da sustento económico y apoya el incremento del Poder Naval. La Marina Mercante Mexicana es un caso singular, en la práctica ésta no existe desde hace poco más de 30 años.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la rectora de la Dirección General de Marina Mercante; encargada de planear, formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo, de intervenir en las negociaciones de los Tratados Internacionales en materia marítima; además de ser la ejecutora de los mismos en el ámbito de su competencia.

Lamentablemente después de la Revolución Mexicana, tanto la Marina Mercante como el Poder Naval en México fueron severamente disminuidos según lo advierte Bonilla (1962), dentro de la visión y prioridades de quienes habían conseguido el poder no establecieron como directrices u objetivos de su gobierno una visión hacia el mar, y por ende hacia el desarrollo del poder marítimo en sus dos vertientes, por el contrario su ideal democrático y de justicia social los llevo a encaminar todos sus esfuerzos a la resolución de la problemática interna, lo que denotó cierto desdén por parte de las élites revolucionarias hacia los intereses marítimos y el poder naval, esto proyectó una sensación de que no era posible armonizar los ideales de los revolucionarios con los de los mandos navales formados por los regímenes anteriores (p.657).

Puede decirse que las teorías del Almirante Mahan sobre el Poder Marítimo han contribuido ampliamente al desarrollo del poder nacional de algunos Estados, aun así, otros pensadores califican los conceptos de Mahan como arcaicos, al no ser aplicables en la realidad actual. Sin embargo, Mahan sigue siendo un referente obligado en cuanto al estudio del Poder Marítimo. Por ello resulta evidente la necesidad de concientizar al pueblo y gobierno

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

sobre el valor del mar y su utilización, lo que Clausewitz tuvo a bien llamar La Trinidad. Para que se fortalezca en los habitantes, tanto del sector marítimo como del resto de la población que tenga que ver directa e indirectamente con el poder marítimo, una cultura basada en los valores marítimos que deben ser inculcados con base en políticas públicas sobre educación y capacitación; para ello, primero el Estado debe determinar los recursos y los medios con los que se cuenta, así como su valor económico y la importancia que conlleva su explotación.

La población y su interacción con el medio geográfico

La relación dinámica y cambiante entre el medio geográfico y el organismo social que le habita y modifica, es en esencia el aspecto más importante que estudia la geopolítica y que debe ser tomado en cuenta con mucha seriedad, porque depende de cómo haya sido modificado el territorio y el entorno físico, para que la población cambie sus costumbres, hábitos y en gran medida su cultura. En la conformación de los Estados-Nación esta interrelación influye tajantemente en su poder nacional y en el caso particular de México en su poder marítimo.

Independientemente de que el poder nacional de un país es influencia sobre el resto de la comunidad internacional, el poder marítimo es la influencia marítima de un país sobre el resto de las naciones. La flota mercante; el volumen y explotación de las pesquerías que se traducen en alimentos; el ámbito turístico; los recursos energéticos, minerales y de otra índole que se encuentran en el fondo subacuático, brindan a este (poder marítimo) un valor geoestratégico y geopolítico que respaldan un poder que se traduce en influencia y poder coercitivo, que muchas veces permite influenciar a otros Estados para que actúen a favor de esa nación o sencillamente en contra, independientemente de la influencia militar que ejerce el poder naval.

El poder marítimo puede vislumbrarse en un control efectivo y positivo de las rutas marítimas, la salvaguarda y soberanía de los mares, negándoles el uso de los espacios aéreo, la superficie y los fondos marinos a terceros países que pretendan violentar la soberanía y el uso legítimo de los espacios marítimos del propio país. De la adecuada, además de inteligente, utilización de esta parte del poder nacional, más aún, de una óptima administración y del valor intrínseco que se le dé al mismo, dependerá la presencia y el nivel de influencia internacional que tendrá ese país y que esto impactará positivamente en el desarrollo y bienestar de la población.

En México particularmente podríamos percibir y afirmar por su devenir histórico que la relación entre el medio geográfico específicamente el marítimo

Martín Rafael Rodríguez Plata

y su población, no ha sido aprovechada en lo más mínimo, tanto la población como el gobierno, desde antes de su conformación como Estado Nación, no han tenido una visión geopolítica y geoestratégica, ni mucho menos una cultura marítima, que les permita ver más allá del altiplano o de algunos de los centros turísticos en la costa mexicana. La pérdida de más de la mitad del territorio a mediados del Siglo XIX y de la poca o nula defensa para retener la Isla de la Pasión en el Océano Pacífico ante Francia y más reciente la desaparición de la Isla Bermeja, son el vivo ejemplo de ello.

La significativa migración del campo a la ciudad y a los Estados Unidos de América, aunado a los altos índices de desempleo y de población en condiciones de pobreza extrema, es consecuencia de la carencia de políticas públicas que conlleven a la consecución de los intereses y objetivos nacionales, amén de que las implementadas son solamente políticas de gobierno que deben reinventarse con cada inicio de gobierno, agravado esto porque no existen programas que eduquen a la población en una cultura de armonía y sustentabilidad del uso del territorio; y por otra parte, también es consecuencia de una falta de visión geopolítica de la clase gobernante, que solamente busca la consecución de objetivos de partido o de grupo, sin velar por el bienestar común que garantice la existencia misma del Estado.

La relación de Latinoamérica con el mar

Los pueblos tienden al mar como las plantas a la luz, expresó Ramos Mejía, (Ohanessian, 2007), lo que no debe pasar desapercibido, ya que los grandes acontecimientos históricos así lo dejaron plasmado para la eternidad, además de que esta afirmación no ha perdido vigencia. Es por demás que: "Más de la mitad de la población del mundo vive a menos de 60 kilómetros de la costa, y esa proporción podría elevarse a las tres cuartas partes para el año 2020" (p. 5).

La necesidad de conocer la influencia del mar en los acontecimientos geopolíticos de los Estados, o bien el estudio del mar y las políticas marítimas asociadas que coadyuvan a su preservación y racional utilización, generó que se estableciera una nueva disciplina que estudiara esto, a la cual se le denomina Talasopolítica.

Es un hecho que tanto México como el resto de los países de América Latina, con excepción de Argentina, Brasil y en cierta medida Chile, no desarrollan esta la Talasopolítica en sus estrategias de Estado, lo que lleva a su población a vivir dándole la espalda al mar, al concentrar sus actividades en el altiplano y dejando al mar únicamente para esparcimiento.

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

Aunque algunos países de América Central, además de México y Colombia tienen la fortuna de ser bioceánicos, y aún a pesar de ello no se consideran países marítimos o poseen una cultura y un poder marítimo muy por debajo de sus potencialidades y de lo que merecen, sin embargo, Perú y Brasil, anhelando ser bioceánicos, se declaran de esta manera por acuerdos bilaterales para lograr sus objetivos y Ecuador junto con estos dos últimos desarrollaron políticas pesqueras, tristemente en los primeros mencionados, este aspecto se encuentra en franco deterioro y desaparición.

Poder marítimo en México

La importancia del mar

Una de las actividades innatas del hombre o de la que se tienen registros más antiguos, lo es el comercio, que a nivel mundial se constituye como el pilar de la economía de los Estados, actualmente se considera como el motor de toda actividad humana y es por medio del transporte marítimo que se lleva a cabo más del 90% del comercio mundial, debido a las facilidades que proporciona; el ahorro de recursos económicos, la cantidad enorme de carga transportada, menor tiempo y seguridad.

Además de esto el mar, siempre ha representado para la humanidad una fuente inagotable de alimentos; proveedor de energéticos y recursos minerales preciados a pueblos y naciones que puedan, deban y tengan voluntad de explotarlos; es una vía de comunicación que soporta todo tipo de cuantía y volumen de carga, donde una gran variedad de embarcaciones transitan fluidamente por las rutas de tráfico marítimo.

El empleo adecuado, armónico y sustentable de los recursos y potencialidades del mar, genera, acelera y mantiene el desarrollo de un país. Los recursos por sí solos, como la pesca, petróleo, comercio, transporte marítimo de mercancías y de personas, así como la explotación con fines turísticos y las demás actividades marítimas, representan un valor económico muy alto, que logra mantener la dinámica en ese sector, generando fuentes de empleo a una gran parte de la población. Además de los recursos el país obtiene un poder marítimo y nacional, desde una perspectiva geopolítica y geoestratégica, como producto de explotar esas potencialidades, que llega a posicionarlo por encima de naciones que no han definido o decidido la explotación de sus mares, adquiriéndose incluso con ello, influencia política, económica y militar mundial.

Los países con cultura y visión marítima, le otorgan a sus intereses marítimos niveles de intereses nacionales, por lo que estos agregan y

Martín Rafael Rodríguez Plata

representan para los campos político, social, económico y militar, dotando a sus puertos con infraestructura y facilidades portuarias, fondeaderos, creación de zonas turísticas, investigación científica, explotación de recursos vivos y no vivos, y una parte importante; la creación de instituciones, medios y recursos para la protección de esos intereses marítimos.

En el desarrollo de las grandes naciones que han logrado el control o dominio del mar, siempre han estado presentes los pensadores, que con sus teorías han revolucionado el empleo del mar, además con un compromiso moral y ético por sus país, buscando siempre los intereses nacionales por encima de los propios, a estos se le llama los teóricos del poder marítimo.

La posición geográfica

Además de la grandeza milenaria histórica y cultural de México, se cuenta con una extensa superficie marítima, que por medio de las reivindicaciones hechas a todos los Estados con fundamento en el Derecho Internacional, siendo esta extensión marítima de 3'149,920 kilómetros cuadrados (aproximadamente una y media veces la superficie del territorio nacional), con lo que se ubica como el noveno lugar por extensión marítima, entre los 130 países costeros del mundo. La extensión costera del territorio nacional, lo que son sus litorales, es de 11,122 kilómetros, de los cuales 7,828 kilómetros están en el Océano Pacífico y 3,294 kilómetros en el Golfo de México y Mar Caribe. "El área marítimo-costera, ofrece un potencial invaluable para generar riqueza derivada de las actividades marítimas, así como para crear empleos en los 17 Estados costeros del país".

Limita al Norte con Estados Unidos de América, al Sur y Oeste con el océano Pacífico, al Este con el Golfo de México y el Mar Caribe, y al Sureste con Guatemala y Belice. La superficie continental del país es de 1'953,128 km², y la superficie de sus islas es de 5,073 km², por su extensión territorial, ocupa el décimo tercer lugar mundial y, respecto al continente americano, ocupa el quinto lugar después de Canadá, Estados Unidos de América, Brasil y Argentina.

Geográfica, geoestratégica y geopolíticamente se encuentra en una situación que le da ventaja con respecto a otros Estados: el Istmo de Tehuantepec es la ruta más corta para cruzar el país entre el Océano Pacífico y el Golfo de México. Cuenta con dos salidas al mar, Océanos Pacífico y Atlántico, que lo convierte en un puente natural de interacción comercial marítimo entre oriente y occidente. La extensión de los litorales, la conformación costera y al área marítima, contiene considerables recursos renovables y no renovables que incrementan su Poder Marítimo.

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

Sus amplias fronteras marítimas y terrestres son compartidas con los Estados Unidos de América, donde se observa un gran flujo tanto de personas como de mercancías debido a que es su principal socio comercial. La frontera sur con los países de Centroamérica, presenta ventajas por el flujo comercial y de personas que se realizan, asimismo, existen problemáticas debido a su porosidad, migración, pobreza, y el incremento de la delincuencia organizada.

En lo que concierne a la cuestión climática, la incidencia de fenómenos hidrometeorológicos sobre las costas mexicanas que llegan a impactar al interior del territorio, se están produciendo de manera frecuente, debido al cambio climático, además de que son más intensos por lo que llegan a causar daños materiales cuantiosos.

Áreas estratégicas

Se identifican como áreas estratégicas del entorno marítimo los espacios donde interactúan los recursos naturales, la población y las actividades que generan el desarrollo en los Campos de Poder, siendo en México estas áreas:

- a. Las zonas con reservas de hidrocarburos en el Golfo de México.
- b. La actividad pesquera de camarón, langosta, abulón, sardina, atún y escama, entre otras.
- c. Las zonas protegidas como reservas de la biosfera, parques nacionales, áreas de protección de flora y fauna, así como santuarios del área marítima del país.
- d. El Istmo de Tehuantepec, el Golfo de California y el Caribe Mexicano.
- e. Las fronteras marítimas.

“Por su situación geográfica, las existentes y potenciales fuentes de riqueza, las rutas marítimas con los principales bloques comerciales, el transporte marítimo de exportación e importación producto de los múltiples tratados comerciales llevados a cabo con otros países; resulta inexplicable que no tenga equilibrio con la marina mercante y en consecuencia con el Poder Naval, al considerarse la primera como prácticamente extinta y la segunda, como costera y modesta” (Moloeznik, 2010, p. 3)

Poder Marítimo Nacional

Los teóricos y estudiosos del tema, en su gran mayoría coinciden en definirlo como la facultad o potestad que tiene el Estado para usar sus áreas

Martín Rafael Rodríguez Plata

marítimas en beneficio del mismo, por lo que en el sentido más amplio debe ser aplicable, además de ejercer con base en esa potestad influencia sobre otros, siendo sus elementos esenciales, los intereses marítimos, representados por los recursos que son proporcionados por el mar y el poder naval, representado por una marina de guerra y, donde la segunda tiene como razón de ser y fundamentación proteger al primero.

Por su parte el Almirante Mahan afirma: el Poder Marítimo es la facultad que tiene un Estado para usar el mar en su beneficio, está integrado por dos elementos de distinta naturaleza, los Intereses Marítimos, los cuales le otorgan la sustancia y el Poder Naval que los defienden. Los primeros ingredientes concurren al desarrollo, mientras que los restantes, a la seguridad, por lo que se puede afirmar que la política mundial depende en gran medida de su poder marítimo.

El Centro de Estudios Superiores Navales en su texto El Poder Marítimo Mexicano, establece que el Almirante Alfred Thayer Mahan define el Poder Marítimo como: la capacidad que le permite a un país utilizar sus vías de comunicación marítimas en tiempos de paz y controlarlas en tiempo de guerra, siendo los elementos que componen al poder marítimo: La marina de guerra, los puertos e instalaciones portuarias y la marina mercante.

El Centro de Estudios Superiores Navales adopta la misma definición de Mahan, pero sus componentes los adecúa a México para quedar de la siguiente manera:

Es la capacidad que le permite utilizar las vías de comunicación marítima en tiempos de paz y el control de las mismas en tiempo de guerra. Está constituido por su marina mercante, su comercio marítimo, su potencial humano e industrial directamente relacionado con las actividades marítimas nacionales, todo esto apoyado por la Armada de México y sus Bases, que constituye un instrumento para la consecución de los intereses, objetivos y políticas nacionales (p. 2).

De lo anterior una forma sencilla de poder entender más que definir, lo que es el Poder Marítimo Nacional, diremos que es la capacidad que tiene el Estado Mexicano para aprovechar las ventajas que ofrece el mar y la proyección de su Poder Naval, para la explotación de todos los recursos vivos y no vivos. Todo lo anterior con el propósito de alcanzar los objetivos nacionales, estableciendo que sus componentes son los Intereses Marítimos y el Poder Naval de la Federación, en igualdad de importancia.

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

Para aprovechar realmente las potencialidades del mar, México debe reunir ciertas cualidades, que Mahan identificó como las condiciones que determinan el Poder Marítimo, su teoría las resume en tres postulados concretos (Delgado, 2003, p. 203):

1. La nación que consiga dominar el mar en paz y en guerra, controlará el transporte marítimo, dominará el comercio mundial y alcanzará la hegemonía universal.

2. Para dominar el mar es preciso poseer y utilizar un instrumento adecuado, que es el poder marítimo.

3. Este poderoso instrumento que es el poder marítimo sólo pueden conseguirlo las naciones que reúnan los seis requisitos fundamentales siguientes:

- a) Una situación geográfica ampliamente abierta al océano.
- b) Una configuración física de sus costas que permita el fácil acceso desde el mar a tierra.
- c) Una extensión del territorio proporcional a la longitud de sus costas.
- d) Un número de habitantes superior al que puede vivir con los propios recursos naturales.
- e) Un carácter emprendedor y comercial de la población.
- f) Una forma de gobierno abierta, democrática y liberal.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que México reúne los requisitos o condiciones que determinan el poder marítimo, sin embargo, se acentúa más en lo establecido en el inciso e) y que se refiere al carácter emprendedor y comercial de la población o lo que otros autores identifican como "El carácter del pueblo, a tono con la realización de expediciones marítimas", que resulta del todo discutible. Esta condición, está relacionada a "La Trinidad de Clausewitz", misma que se refiere a la vinculación que se da en cualquier sociedad entre el gobierno, el pueblo y sus fuerzas armadas.

Sin embargo es necesario mencionar lo que dice; el Contralmirante Roberto L. Pertusio (2005), con relación a la Trinidad de Clausewitz, en su libro *Diseño de una Armada posible para la República Argentina para los próximos 25 años*, establece: "Tal trinidad está siempre presente, cualquiera que sea el conflicto de que se trate. Pero no me parece desacertado decir que también debería ser tenida en cuenta en el momento de diseñar el instrumento militar de un país" (p.21).

Martín Rafael Rodríguez Plata

Se consideró necesario mencionar lo anterior para enfatizar que un país con una política pacifista no intervencionista tendrá que diseñar un organismo para proteger y vigilar el mar tipo guardacostas, como el Servicio Guardacostas de los EE.UU. o el de Guardia Fronteras de Cuba, para que proteja los intereses marítimos exclusivamente dentro del mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva del país; cosa contraria, si se es una nación con deseos de figurar en el ámbito internacional, con una visión geopolítica imperialista, con deseos de incorporarse de lleno en la globalización y embarcarse en proyectos a largo plazo en beneficio de su población, se deberá diseñar un órgano militar para el mar competitivo con su equivalente en otros países, es decir una marina de guerra fuerte.

Al Estado mexicano le sigue haciendo falta definir sus objetivos e intereses nacionales, o la creación e implementación de un proyecto de nación, que pensando positivamente ya los tiene, le faltaría solamente establecer políticas públicas que conlleven a la consecución de estos. El pesado lastre que carga el Estado mexicano se ve reflejado en su limitada visión geopolítica de lograr sus objetivos nacionales marítimos, así como de la indiferencia hacia la búsqueda del poder o de influencia en el ámbito internacional.

Los países indecisos, con falta de carácter e inseguros en su proceder, presentan la tendencia a no desarrollar su poder marítimo, aun a pesar de contar con vastos recursos en ese ámbito, como lamentablemente es el caso de México.

Un espíritu aventurero y el afán por conocer o conquistar áreas, regiones o espacios desconocidos, son características innatas del carácter de los pueblos con vocación y cultura marítima. Las grandes potencias marítimas, son aquellas con un gran poder marítimo que existieron y han perdurado a lo largo de la historia, se conservaron y nutrieron gracias a ciudadanos emprendedores que soñaron primeramente con vencer los retos que representaba el mar, para posteriormente materializarlo con acciones decididas sin escatimar esfuerzo ni sacrificio personal y familiar en aras de concluir satisfactoriamente lo ambicionado para su persona y su pueblo.

Los pueblos más desarrollados, más ricos, incluso las potencias mundiales, tienen o mantienen ese estado gracias a que han desarrollado el Poder Marítimo. Se puede asegurar que estos pueblos no siempre fueron aventureros, arriesgados, y agresivos en su ansia por conocer y conquistar otros lugares. El caso de Inglaterra es un claro ejemplo, las personas que integraban ese pueblo desde su nacimiento como nación, eran en su mayoría colonos agrícolas, granjeros, cuando más comerciantes que no nacieron con esa actitud y aptitud para la conquista de los océanos, no nacieron del

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

todo marinos, aventureros o comerciantes con la visión de engrandecer a su pueblo, de hacerla potencia mundial, se hicieron hombres de lucha, orillados por la circunstancia y el liderazgo de sus monarcas.

Un ejemplo aplicable en materia de vocación de los intereses nacionales referidos al ámbito marítimo lo constituye el pensamiento del geopolítico alemán Supan (De Meira, 1997, p. 96) donde expresa que la relación entre litorales y fronteras terrestres pueden orientar y dar un sustento lógico y racional a esta vocación, que para el caso de nuestro país adquiere relevante importancia en cuanto a que permite definir claramente hacia donde debiéramos dirigir el esfuerzo, pese a lo anterior el antecedente histórico nacional refiere que las políticas de Estado han obedecido más a una visión continental, que al incremento del poder marítimo.

Conclusiones

La falta de una visión marítima desde una perspectiva geopolítica netamente mexicana, impide tanto el desarrollo de este sector como la reafirmación del sentido de pertenencia de los mexicanos, al mismo tiempo que genera la falta de un nacionalismo que lleve a recuperar los valores que logren que los tomadores de decisiones y gobernantes, recuperen el compromiso moral de trabajar en beneficio de la población, anteponiendo a su bienestar propio el bienestar común.

Debe considerarse que el hecho de definir la seguridad humana y tratar de darle una atención particularizada, separándola de la seguridad nacional, conlleva a que se tenga una madurez que evite que quienes gobiernan el país y los tomadores de decisiones dejen de atenderla y busquen crear más instancias que no tengan la capacidad de velar por el cumplimiento de las políticas públicas en beneficio de la población.

Primero deben fortalecerse los principios y valores que han distinguido a México y le lograron por muchos años un liderazgo moral ante la mayoría de los países del mundo, comenzando por las generaciones que se encuentran en su educación básica, generando en ellos la semilla de una cultura marítima de grandeza, tanto histórica como cultural, que recuerden que la cultura milenaria de México sigue siendo referente de potencias que siguen estudiando a nuestro país por que ha perdurado a pesar de todas las vicisitudes que ha pasado.

El pensamiento geopolítico mexicano no debe ser exclusivo de los académicos ni de la elite política, debe ser parte de la educación en todos los niveles académicos, para que en todos los ámbitos se perciba que México

Martín Rafael Rodríguez Plata

debe aprender a ver desde el mar hacia tierra, y que vislumbre la necesidad de ejercer su poder marítimo, no obedeciendo a intereses nacionales de otros países o potencias, por el contrario, solamente velando por los intereses y objetivos nacionales que buscan la conservación y el bienestar de los individuos que conforman la nación.

Se debe pensar que si no se tiene lo suficiente para alimentar y cubrir las necesidades básicas de la población, así como garantizar la sustentabilidad del territorio, el Estado se fragmentará inevitablemente, lo mismo que si se da prioridad a la defensa sin tener el desarrollo adecuado, tendremos una potencia armamentista con un pueblo muriendo por hambre y enfermedades.

La nobleza del mar es tan sustantiva que puede proveer del alimento que la tierra cansada ya no es capaz de dar, siempre y cuando se considere su explotación de manera armónica y sustentable, ya que de lo contrario estaremos iniciando nuestro camino a la extensión de la raza humana.

Por otro lado si el desarrollo de los intereses marítimos supera a la capacidad del poder naval para protegerlo, seremos un botín envidiable para cualquier potencia que carezca de lo esencial para alimentar a su población y no seremos capaces de defender nuestro patrimonio ni la subsistencia misma del Estado.

El mar debe ser visto como lo hacían las culturas prehispánicas, más que un simple medio de transporte o que un proveedor de alimentos, como la deidad a la cual debemos respetar ya que garantizara nuestra subsistencia.

Acciones vitales propuestas

Construir una cultura marítima en todos los niveles educativos basada en un pensamiento geopolítico que permita vislumbrar la grandeza histórica, cultural y de recursos naturales de nuestro país.

Impulsar la industria marítima, con incentivos fiscales y privilegiando las cargas de exportación y un 50% de la importación a la marina mercante mexicana, al mismo tiempo incentivar la actividad de pesca.

Reactivar los astilleros mexicanos para impulsar la construcción de buques mercantes mexicanos y la reparación de buques de pabellón extranjero, para obtener a corto y mediano plazo la flota menor y de cabotaje, la flota pesquera y a largo plazo la flota mercante de altura, acorde a la potencialidad marítima de nuestro país.

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

Tener como prioridad vital un crecimiento armónico y sustentable de la simbiosis desarrollo y defensa, siendo en el caso del poder marítimo; los intereses marítimos (marina mercante, pesca de altura, pesca de litoral, puertos, infraestructura) quien represente el desarrollo y la Armada de México (marina de guerra) quien ejerza la defensa de esos intereses marítimos.

El poder marítimo y su influencia en la seguridad nacional y seguridad humana en México

Referencias bibliográficas

- Bonilla, Juan de Dios. (1946) *Apuntes para la Historia de la Marina Nacional*. México, D.F.: Centro de Estudios Superiores Navales.
- De Meira, Carlos. (1997). *Geopolítica y Teoría de las Fronteras*. Buenos Aires. *Círculo Militar*.
- Delgado, Ovidio., (2003) *Ideas Geográficas Sobre la Relación Tiempo, Clima y Sociedad: El Determinismo Geográfico Como Ideología* [Versión electrónica]. Recuperado el 23 de enero del 2011 de http://www.sogeocol.edu.co/documentos/DETERMINISMO_GEOGRAFICO.pdf.
- Moloeznik, Marcos Pablo. (2010) *Aproximación al Poder Naval Mexicano (La Armada de México en el contexto latinoamericano)*. *Letras Jurídicas* NÚM. 11 Otoño 2010 ISSN 1870-2155 Universidad de Guadalajara. [Versión electrónica]. Recuperado el 12 de enero del 2011, de <http://www.letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/arituclos11/art.%2010%20moloeznik.pdf>
- Ohanessian, Fernando. (2007) *La Necesidad de un Pensamiento Talasopolítico Argentino*, Escuela de la Defensa Nacional, Boletín de difusión académica. Recuperada 20 de febrero del 2011, de <http://www.mindef.gov.ar/edna/biblioteca/coleccion/104LA%20NECESIDAD%20DE%20UN%20PENSAMIENTO%20vers%202.doc>
- Pertusio, Roberto. (2005) *Diseño de una Armada posible para la República Argentina para los próximos 25 años*. [Versión electrónica]. Recuperado el 25 de abril del 2011, de <http://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN812/pertusio.pdf>

TEMA 2

LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL CRIMEN ORGANIZADO

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México

Josué Ángel González Torres¹

El presente texto tiene como objetivo central desarrollar el concepto de Inteligencia Criminal y valorar su posible uso para analizar y combatir a la delincuencia organizada en México. Para tal motivo se presentan tres grandes apartados. En el primero, se abordan los conceptos de inteligencia e Inteligencia Criminal, el vínculo que guardan, sus coincidencias y discrepancias. En el segundo, se retoma el caso de la IC en Argentina, país que incluso ha establecido legislación e instituciones alrededor del tema, así como su relevancia en los acuerdos de seguridad tomados en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el tercer apartado se aborda la posible utilización del concepto para investigar y atender los delitos de mayor impacto en el país (como tráfico de drogas o de armas), además de algunos de los llamados *delitos contemporáneos* surgidos a partir de los avances tecnológicos y de los nuevos modus operandi de las organizaciones delincuenciales (como ciberterrorismo, guerras bacteriológicas o guerras químicas).

Es preciso advertir que los temas aquí presentados son el resultado de una investigación preliminar hecha por el autor y que pretenden ser profundizados en futuras publicaciones y conferencias.

La inteligencia y la inteligencia criminal, una relación ambivalente

La inteligencia e Inteligencia Criminal guardan una relación tan estrecha en términos de significado y de objetivos que, en algún punto, podrían considerarse conceptos indistintos. Sin embargo, presentan características específicas que marcan sutiles aunque profundas diferencias. A continuación

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente estudia la Maestría en Estudios Políticos y Sociales en la UNAM.

Josué Ángel González Torres

se abordan los conceptos por separado para establecer con claridad sus similitudes y diferencias.

La historia de la inteligencia, entendida como un método de obtención y utilización de información sensible en la toma de decisiones políticas, es larga y puede remontarse a cualquier situación militar, política o económica desde el primer sistema de gobierno establecido. No obstante, en su forma contemporánea, es decir, institucionalizada y sujeta a un régimen jurídico, la inteligencia tiene tres grandes fases de construcción. La primera se desarrolló entre mediados del siglo XIX y principios del siglo XX en el Reino Unido. Este primer servicio de inteligencia surgió en 1855 y fue asignado al Departamento de Topografía y Estadística. Sus funciones consistían en elaborar "...mapas, cartas de navegación y estadística de países enemigos..." (Vignettes, 2010, p.115). Sin embargo, antes de esa fecha ya se habían hecho ejercicios encaminados a tal fin. Sólo por mencionar un ejemplo, en 1794, el ejército francés ya había realizado vigilancias aéreas por medio del globo *l'Entrepénant*, para la obtención de mapas estratégicos en la batalla de Fleurus (Arnaud, 2012, p.3). Dichas actividades no eran reconocidas jurídicamente y tampoco eran funciones atribuidas formalmente al cuerpo militar, por lo que, en estricto sentido, no podían ser llamadas actividades de inteligencia.

La segunda etapa transcurrió desde el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914, hasta la caída del muro de Berlín en 1989. Dicho periodo se caracterizó por fuertes y prolongados enfrentamientos internacionales, entre los que sobresalen los dos conflictos bélicos mundiales y la guerra fría. El avance tecnológico, la lucha armamentística y la carrera espacial fueron los grandes distintivos de la época. La obtención de información sensible de Estados enemigos con el fin de nulificar cualquier agresión militar se tornó fundamental en estas décadas. La inteligencia se convirtió en una tarea imprescindible de las potencias mundiales, principalmente de Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, para catapultar su expansionismo geográfico y apuntalar su economía. Esto trajo como resultado el establecimiento de agencias especializadas, la profesionalización de los agentes y el mejoramiento mismo del método de inteligencia. Básicamente, dichas agencias direccionaban su función hacia el ámbito internacional, mientras que los temas internos eran delegados hacia los cuerpos policíacos encargados del cumplimiento de la ley.

La tercera fase surgió poco después de una década de la caída del muro de Berlín, alentada por el surgimiento del concepto de terrorismo a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. El ataque a las torres gemelas en Nueva York evidenció las grietas de información existentes al interior de los sistemas de seguridad, el crecimiento de la delincuencia, así como la aparición

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México

de nuevas amenazas provenientes del ámbito interno y externo. En esta nueva dinámica existía la posibilidad de que un individuo particular, carente de cualquier relación con algún tipo de estructura delincencial o terrorista, pudiera cometer un crimen de dimensiones mayúsculas. Al mismo tiempo, las antiguas organizaciones dedicadas a lo ilícito comenzaron a globalizarse, a utilizar tecnologías de punta, a desarrollar nuevas formas de comportamiento y operación, y a establecer relaciones con agrupaciones a lo largo y ancho del planeta. Dicho contexto obligó el cambio de planteamiento y de enfoque en la lucha. Si anteriormente los esfuerzos de producción y utilización de la inteligencia se centraban en el ámbito internacional, a partir de ese momento se comenzó a prestar una creciente atención al ámbito interno. La respuesta institucional consistió en el fortalecimiento de la legislación, la coordinación nacional de producción de inteligencia y la profesionalización de los agentes, mientras que en el ámbito académico se amplió el concepto de seguridad².

Como resultado transversal de más de siglo y medio de historia, de su establecimiento como objeto de estudio y de su importancia creciente en la esfera gubernamental, la producción de inteligencia fue profesionalizada con su adhesión al método científico. Se establecieron una serie de etapas secuenciadas para su desarrollo, éstas son: 1) identificación de requerimiento; 2) planeación operativa; 3) recolección; 4) procesamiento; 5) diseminación; 6) explotación; y 7) retroalimentación (Vignettes, 2010, p. 120). A grandes rasgos, es un proceso cíclico que comienza con la petición explícita del tomador de decisiones sobre algún tema de interés, continúa con el análisis de los datos recabados y la elaboración de un informe, y termina con una evaluación del mismo para su retroalimentación.

El objetivo básico de cualquier servicio de inteligencia es poner a disposición de una autoridad información oportuna de forma secreta relacionada con la seguridad y la defensa nacional, para correr el menor riesgo posible ante una situación de riesgo. La diferencia con otro tipo de información útil para el gobierno, proveniente de cualquier entidad pública, privada o académica, es que son datos secretos, urgentes y fundamentales para la toma de una decisión política o militar para la estabilidad del país (Navarro, 2007, p. 145). Para cumplir con esta tarea se han creado instituciones de inteligencia que

² En ese orden de ideas, Weaver y Wilde proponen que el concepto de seguridad conste de cinco aristas: 1) la dimensión militar: hace frente a amenazas internas y externas de coacción e invasión, así como amenazas no militares tales como migraciones descontroladas, acciones ideológicas y fanatismos; 2) la dimensión política: busca la estabilidad de la legitimidad, del sistema político y del gobierno del Estado ante una desestabilización institucional, subversión o golpe de Estado; 3) el aspecto económico: tiene que ver con el disfrute de recursos naturales y financieros, acceso a los mercados y niveles aceptables de bienestar; 4) el ámbito social: busca atender las amenazas contra la cultura e identidad como genocidios o emigraciones masivas; y 5) la cara medioambiental: se preocupa por la biosfera local y por lo que pudieran ocasionar las guerra nucleares, bacteriológicas o químicas (Navarro, 2009, p. 165 y 166).

Josué Ángel González Torres

elaboran una agenda de riesgos y amenazas, y sistemas que coordinan y agilizan el procesamiento de datos.

Por otro lado, surgió en la década de los noventa en el Reino Unido la noción de Inteligencia Criminal como un método de análisis y de combate a la delincuencia organizada. Hasta entonces, los sistemas institucionales encargados de la seguridad se fundamentaban en la actuación posterior a la comisión del delito. Después de que un ilícito había sido consumado, comenzaba la inspección del área donde la infracción había sido cometida, se realizaba la investigación, se judicializaba el hecho y, en su caso, se dictaba una sentencia. En ese proceso se ponían en marcha vigilancias, seguimientos a presuntos delincuentes e infiltraciones. En contraste, la IC tuvo el objetivo atacar de manera anticipada la proliferación de actos ilícitos, es decir, buscaba conocer y combatir a una agrupación antes de que ésta realizara una actividad en contra de la ley. Su tarea primordial consistía –y consiste actualmente– en el conocimiento apriorístico. Como menciona Sansó (2012, p. 11): "...la lucha contra las manifestaciones de delincuencia organizada no puede quedar exclusivamente circunscrita a la represión reactiva del delito y al mantenimiento del orden público...".

Así, mientras la actuación habitual de las autoridades consiste en la reacción *a posteriori* tratando de identificar a los autores y de aportar pruebas legales para el procedimiento penal, la IC: "...busca aportar el 'conocimiento' para anticiparse y permitir a las autoridades neutralizar o disuadir las amenazas, riesgos y conflictos..." (Sansó-Rubert, 2012, p. 212).

La IC se compone de dos niveles: táctico y estratégico. El nivel táctico tiene el propósito de desmembrar las estructuras ilícitas y prevenir la comisión de delitos complejos. El nivel estratégico está orientado a la formulación de una alerta temprana y a la identificación de amenazas ante un potencial delictivo a mediano y largo plazo (Ugarte, 2007, p. 8).

La IC actúa por medio de la Empresa Delincuencial, concepto que describe a una organización siguiendo el hilo conductor de la economía y entiende que el fin principal de ésta es la obtención de dinero, por lo que sugiere su estudio comparándola con un cuerpo empresarial privado. La Empresa Delincuencial maneja los siguientes descriptores: antecedentes históricos, objetivos, estructura, actividades, comportamiento, métodos, herramientas, territorio, redes y ciclo económico (González Torres, 2012, p.11). En palabras de Ugarte "(...)por medio de este concepto, se procura determinar su composición, medios humanos y materiales con que cuentan, actividades que realizan, delitos cometidos, en comisión o por cometerse, activos de que

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México

dispone, involucramiento en actividades ilícitas y sus alcances, medios de todo tipo con que cuentan, etcétera(...)”(Ugarte, 2007, p. 8).

Una investigación puede extenderse por años. Su actividad es un *continuum* en contra de una persona, actividad ilícita u organización. Una de las metas principales es la construcción de un conocimiento sólido que permita la captura de una parte sustancial de los miembros de una agrupación (Ugarte, 2007, p. 8).

Los productos de IC son el resultado del proceso sistemático de elaboración y difusión de conocimiento útil sobre las manifestaciones criminales y su contexto social. Define alternativas viables para orientar las medidas jurídicas y establece los costes económicos, sociales y políticos. A la par establece la situación actual del fenómeno, aporta explicaciones sobre su existencia y establece su posible evolución. Dentro de la gigantesca gama de delitos que existen, establece jerarquías y prioridades, lo que determina proporcionalmente la asignación de recursos económicos, humanos y materiales en torno a los temas de mayor urgencia.

En suma, la IC ayuda a definir objetivos en la lucha contra la delincuencia, facilita el establecimiento de políticas y estrategias de enfrentamiento, y busca neutralizar amenazas. Igualmente ayuda a identificar y comprender los elementos y factores que ayudaron a su expansión. La IC puede ser ejercida al interior de los servicios de inteligencia, en las unidades policiacas o incluso en organismos militares (Sansó-Rubert, 2011, p. 19).

Muchos de los detractores de la IC argumentan que no posee límites precisos ni una distinción clara en relación a la inteligencia. En ese sentido Sansó (2011, p. 25) menciona:

“...hay que recalcar que la Inteligencia Criminal no es más que un tipo de Inteligencia útil para obtener, evaluar e interpretar información y difundir la Inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, comerciales, empresariales), frente al crimen organizado, al objeto de prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades delictivas, grupos o personas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades fundamentales...”.

Aunque es cierto que ambos conceptos tienen una relación muy estrecha y que en ocasiones es imprecisa la frontera que divide a uno del otro, existen características de identificación particular. Al menos es posible encontrar

cuatro: 1) mientras que la inteligencia es resultado de un proceso histórico, la IC es una forma específica de investigación y su aparición no tiene más de dos décadas; 2) la inteligencia posee todo un ciclo y brinda igual importancia a cada una de sus partes, en contraste, la IC se centra en la etapa predelictual; 3) la primera es un conjunto de investigación y actividades, mientras que la segunda se centra en estudiar la Empresa Delincuencial; 4) la inteligencia tiene la posibilidad de poner en marcha acciones operativas, la IC permanece fundamentalmente en la etapa de investigación.

Un país que sirve como ejemplo en la creación de infraestructura y en la discusión del concepto es Argentina, caso que se aborda a continuación. En este apartado más que mencionar los resultados particulares, se pretende describir el modelo institucional establecido en el país y a nivel regional.

La inteligencia criminal en Latinoamérica. Un breve acercamiento al caso de Argentina y del MERCOSUR

La Inteligencia Criminal ha sido utilizada principalmente en el continente americano y europeo. Surgió y se desarrolló en el seno de países anglosajones como Reino Unido, Australia y Estados Unidos³. Su uso ha llegado a tener tal relevancia a nivel internacional que es utilizado en la Unión Europea por medio de la Europol (Brady, 2007, p. 1-7). En Latinoamérica, el caso principal se encuentra en Argentina, el cual ha experimentado un largo proceso y ha construido un amplio sistema siguiendo la experiencia del Reino Unido. También es utilizado a nivel regional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En Argentina, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior aprobada en 1992, estableció las normas y procedimientos para la seguridad nacional fuera de los marcos militares que habían imperado durante la dictadura. Impulsó los mecanismos de coordinación de las principales instituciones policiales, fuerzas de seguridad y provinciales. Se reconoció también que la Dirección de Inteligencia Interior tendría que ser formada por la Policía General, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval de Argentina, policías provinciales y los funcionarios que fueran necesarios. Más tarde, la sanción de la Ley N° 25.520 incluyó en su artículo 3° la definición de Inteligencia Criminal como:

“...la parte de la inteligencia referida a las actividades que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos, y

³ Entre los documentos más sobresaliente se encuentran en el Reino Unido: ThePoliceAct 1997, Criminal Justice and PoliceAct 2001, PoliceReformAct 2005 y Serious OrganizedCrime and PoliceAct 2005; y en Australia, TheAustralian Commission Act 2002.

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México

garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la constitución nacional...". Del mismo modo, se dispuso en el artículo 6° que: "...son organismos del Sistema de Inteligencia Nacional: 1. La Secretaría de Inteligencia. 2. La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal. 3. La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar...". Por su parte, el artículo 9° de la misma ley dice *ad litteram*: "...créase la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior. Tendrá como función la producción de Inteligencia Criminal..." (Ugarte, 2007, pp. 10-13).

De esta forma se definía el concepto, quedaba creada la figura jurídica y se fundaba el organismo gubernamental ejecutor. Lo más importante es que la IC se convirtió en uno de los tres pilares de la inteligencia en Argentina y adquirió la capacidad de producir información con medios propios. Como estaba estipulado en la ley, surgió la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DINICRI) que, de inmediato, tuvo la necesidad de contar con agentes altamente especializados provenientes de instituciones policiales y personal dedicado a las tareas de inteligencia. Sin embargo, el organismo quedó integrado casi exclusivamente por analistas, debido a que se presentaron problemas en el reclutamiento de policías.

Como parte de la infraestructura nacional, se crearon órganos para cumplir funciones similares a las de la DINICRI a nivel provincial, con el fin de compartir datos por medio de la Red Unificada de Inteligencia Criminal (REDUNIC). Esta red tiene la tarea de establecer puentes informáticos de comunicación, incluyendo a la DINICRI y a la Secretaría de Seguridad Interior (Ugarte, 2007, p. 13).

En Argentina, la IC no sólo se ha desarrollado hacia el interior, sino que también posee órganos dedicados a su formulación y difusión a nivel internacional. Son varios los países en la región los que desarrollan la actividad en el marco de los acuerdos de seguridad suscritos por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁴. Dicha cooperación surgió como resultado de la preocupación por los ataques perpetrados en Buenos Aires contra la Embajada de Israel en 1992 y contra la Asociación Mutual Israelí-Argentina en 1994. Como respuesta, la región puso en marcha medidas inmediatas. Una de ellas fue el Comando Tripartito entre Argentina, Paraguay y Brasil, firmado en el Puerto de Iguazú en 1996, destinado a implementar medidas

⁴ El Mercado Común de Sur o MERCOSUR fue establecido en 1991, actualmente tiene como miembros a los países de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia (aunque falta la ratificación de los demás miembros). Sus funciones consisten básicamente en la libre circulación de bienes, la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y el favorecimiento del proceso de integración, entre otras.

Josué Ángel González Torres

de cooperación policial e intercambio de información en la zona de la Triple Frontera, sitio donde se encuentra la zona limítrofe entre los tres países y donde se tenía registrado que vivía población de ascendencia musulmana. Desde el inicio de las funciones del comando, también se han tratado tópicos a nivel supranacional relativos al terrorismo, blanqueo de dinero, trata de personas, tráfico de drogas ilícitas y tráfico de armas y municiones.

En tal contexto surgió la necesidad de establecer un medio de intercambio de datos en la región. Fue así como nació el *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR* (SISME). Los objetivos son el intercambio de información de seguridad, la creación de los nodos nacionales y la creación de un módulo gerenciador para el envío y recepción a nivel internacional. Con el paso del tiempo, también se añadieron investigaciones sobre personas, bienes, operaciones policíacas, además de pesquisas sobre material nuclear y radioactivo, bioterrorismo, falsificación, tráfico ilícito de tabaco, ganado e implementos agrícolas (Ugarte, 2007, p. 18-19).

En la decisión N° 16/2006 del Consejo del MERCOSUR se adoptó un *Acuerdo Marco* para la coordinación entre los países miembros, entre los que sobresalen dos artículos. El artículo 1° menciona que el objetivo consiste en: "...optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales...". Por su parte, el artículo 3° señala que: "...la cooperación comprenderá para efecto del presente Acuerdo el intercambio de informes, de análisis y de apreciaciones; la realización de actividades operativas coordinadas, simultáneas y/o complementarias; la capacitación y la generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en el campo de la seguridad pública y la seguridad de las personas y sus bienes..." (Ugarte, 2007, p. 21-23).

En las reuniones de seguridad del MERCOSUR, cada país presenta un informe relativo a amenazas y riesgos terroristas, con el cual buscan establecer alertas tempranas sobre asuntos concretos e intercambiar información sobre operaciones e investigaciones de impacto regional.

El caso de Argentina es la muestra de un país que no sólo comenzó a utilizar la IC al interior de sus instituciones, sino que la implantó como uno de los pilares fundamentales del sistema de seguridad con atribuciones legales. Al mismo tiempo, aunque algunos de los miembros del MERCOSUR no han

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delinCUencias en México

participado de forma enteramente comprometida, el organismo es un claro ejemplo de cooperación regional.

La utilización de la Inteligencia Criminal en México

Actualmente, México vive una situación complicada en términos de seguridad a nivel estatal y nacional, con delitos de gran repercusión en las esferas política, económica y social. La tendencia criminal desde el año 2000 ha sido creciente, teniendo un peculiar despunte desde inicios de 2007. Aunque el combate se ha centrado a nivel federal contra el tráfico de drogas ilícitas, existe una gama amplísima de delitos. Para mostrar la crisis sólo es necesario constatar los siguientes datos. Desde el año 2000 la incidencia delictiva a nivel nacional se ha mantenido en una tendencia a la alza entre los 100 y los 120 delitos por cada 100 mil habitantes (100/h). Lo mismo pasa con los crímenes de alto impacto habitualmente relacionados con la delincuencia organizada, por ejemplo, el robo con violencia ha variado entre 12 y 20 delitos por 100/h con un aumento estadístico entre el 2008 y el 2012; el homicidio doloso ha tenido un crecimiento importante desde el año 2007, pues registró una alza de 0.7 homicidios en enero de ese año hasta llegar a 1.8 por 100/h en abril de 2011; la incidencia del delito de extorsión igualmente ha aumentado desde el año 2000, siendo más notorio el crecimiento desde finales de 2007 hasta inicios de 2010, desplazándose de 0.1 a 0.6 casos por 100/h; mientras que el secuestro a nivel nacional es el que más aumento ha registrado entre 2008 y 2012 (Incidencia delictiva de alto impacto 2000-2013, 2013).

En 2011, según el Sistema Nacional de Seguridad Pública se registraron los siguientes delitos: 13,366 robos con violencia (r/v) a casa habitación; 30,057 r/v a negocios; 3,303 r/v a transportistas; 637 r/v a bancos; 94,721 r/v a transeúntes; 64,990 fraudes; 4,582 extorsiones; 163,742 lesiones dolosas; y 22,856 homicidios dolosos, entre muchos otros. En suma, según las estadísticas recabadas a nivel nacional entre las procuradurías estatales, la Procuraduría General de la República y las denuncias presentadas ante las agencias del ministerio público, a lo largo del año 2000 hubieron 1,367,205 delitos; en 2006 se presentaron 1,471,101; en 2009 se registraron 1,666,792; y en 2011 contabilizaron 1,725,819, lo que muestra una aumento constante en el periodo (Incidencia delictiva del Fuero Común 2000-2006-2009-2011).

Los datos no se quedan en números estadísticos vacuos, sino que han venido acompañados de una complejidad creciente de las organizaciones que cometen los ilícitos. Éstas han abierto el espectro dando entrada a cualquier actividad redituable, están en continuo crecimiento aprovechando las nuevas tecnologías y han adaptado nuevos sistemas de estructuración y

Josué Ángel González Torres

comportamiento. Su objetivo es el crecimiento permanente y la expansión. Su comportamiento es agresivo, ya que por lo general no consideran negociar con los adversarios y prefieren el monopolio de las ventas y los precios. Las herramientas que tienen son cada vez más potentes, las entradas económicas que poseen les permiten adquirir incluso armas de uso exclusivo del ejército. No sólo tienen una presencia regional, sino nacional e internacional por sus conexiones con bandas internacionales y por la compra-venta de productos. Tienen el desafío de poner el gobierno a su servicio, no tanto de tomar sus funciones ni de causar su disfuncionalidad, ya que son conscientes de la necesidad de un mínimo de condiciones sociales, políticas y económicas para desplegar sus actividades.

Sólo por poner un ejemplo, las agrupaciones dedicadas al tráfico de drogas ilícitas han modificado su comportamiento y estructura. En la década de los ochenta comercializaban productos limitados como marihuana y cocaína; realizaban actividades a nivel estatal y, en menor medida, a nivel regional; mientras que la composición en términos de funciones correspondía a un tipo tradicional, pues se laboraba principalmente con apoyo de familiares, amigos y conocidos. En contraste, a partir del nuevo milenio comenzaron a traficar con cargamentos más grandes y con nuevos productos como drogas sintéticas (léase metanfetaminas, anfetaminas y efedrina); entablaron actividades permanentes a nivel nacional; establecieron conexiones internacionales; y complejizaron su organización al punto de crear un amplio enramado de grupos que trabajan en red e incluso establecieron la subcontratación de personal (González Torres, 2012, p. 11).

Las organizaciones delincuenciales son cualitativamente diferentes a lo que eran hace unas cuantas décadas, al tiempo que la criminalidad tiene una tendencia global a la alza, por lo que debe haber una nueva respuesta ante los desafíos actuales. En ese sentido, la IC al igual que en Argentina y en otros países, puede jugar un papel de primera relevancia.

Una de los más grandes problemas en el país para la instauración de la IC es el monopolio de las funciones de inteligencia. Como es sabido, en el país la inteligencia civil es desarrollada casi exclusivamente por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1989-actualidad), heredero de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (1986-1989), que a su vez sucedió a la Dirección Federal de Seguridad (1946-1986). Son contados los órganos civiles adicionales dedicados a la actividad. Sólo es posible encontrar al Centro Nacional de Planificación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de la Procuraduría General de la República (PGR); a la coordinación General de Información Criminal Estratégica de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (desaparecida desde los primeros

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México

meses del gobierno de Enrique Peña Nieto en 2013); y a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda. En el terreno militar existen dos agencias: la Sección Segunda de Inteligencia del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Unidad de Inteligencia Naval de la Secretaría de Marina (SEMAR).

Una de las características de la IC es que tiene que estar desconcentrada, es una práctica que debe ser recurrente desde el nivel municipal hasta el federal en las instancias de seguridad. En Estados Unidos, en el periodo posterior al 2001, comprendieron que para sanear las brechas de información tenían que extender el uso de la inteligencia a diferentes ámbitos. Motivo por el cual, en 2003, surgió el documento llamado Plan Nacional de Inteligencia Criminal Compartida, como una petición del entonces presidente George W. Bush. El plan homogenizó las prácticas de la inteligencia en los diferentes estratos de gobierno, permitió el intercambio e incremento de la disponibilidad de datos y estableció los objetivos interinstitucionales. El plan se constituyó a partir de una convocatoria amplia de las instancias dedicadas a la seguridad, las cuales discutieron, analizaron y llegaron al acuerdo de establecer un estándar de actuación (The National Criminal Intelligence Sharing Plan, 2003).

Siguiendo el caso de Estados Unidos y de Argentina, la IC debería ser producida no sólo en los grandes órganos de inteligencia militar y civil, sino que debería practicarse a nivel municipal, estatal y federal. En el mejor de los casos podría ser incluida en el derecho y tener una figura jurídica que le permitiera poseer instalaciones, personal preparado y funciones específicas. Sin embargo, es una situación lejana a la realidad.

La inteligencia Criminal podría ser sumamente útil para su utilización en el país por los siguientes motivos:

- Hace un análisis de la situación actual estableciendo jerarquías no sólo en términos de relevancia de las actividades delincuenciales, sino también en torno a las organizaciones que son prioritarias debido a su nivel de corrupción, violencia, actividades y presencia. La IC puede ser utilizada en cualquiera de los delitos de la gama existente, sin embargo, debe tener bien claro sus objetivos. En el país podría estar focalizada a algunas estructuras dedicadas al tráfico de drogas ilícitas con mayor presencia, caso del Cártel de Sinaloa o Los Zetas.

- El esquema de la Empresa Delincuencial podría ser utilizado para establecer los antecedentes históricos, objetivos, estructura, actividades, comportamiento, seguimiento económico, metodología, herramientas,

Josué Ángel González Torres

presencia territorial y redes de cualquier organización, lo cual ayudaría a construir una radiografía de la delincuencia.

- Como resultado de la descripción precisa se puede conocer y combatir cualquier expresión criminal antes de que realice una actividad ilícita, el conocimiento apriorístico debe ser el pilar principal para disuadir una potencial amenaza.
- Además de neutralizar las amenazas, establece las tendencias hacia futuro. Utiliza la prospectiva para establecer los escenarios posibles, probables y deseables frente a una situación determinada. Éstos surgen a partir del conocimiento y del análisis histórico. Así, se establece una línea del tiempo no como dato trivial, sino como resultado de una amplia comprensión.
- Aunque idealmente debería aspirar a tener una estructura propia, la IC puede ser utilizada en cualquier órgano de inteligencia civil, policial o militar.
- Siguiendo todas las etapas mencionadas, la IC es un apoyo en la construcción y el establecimiento de políticas públicas, y en la creación y modificación de legislación en torno a la delincuencia.

Una de las mayores bondades de la IC es que actúa en la fase predelictiva por lo que puede ser utilizada ante los llamados crímenes contemporáneos surgidos a partir de las nuevas condiciones tecnológicas y operativas de las organizaciones, entre las cuales se puede encontrar el ciberterrorismo, la infoguerra, las guerras bacteriológicas y las guerras químicas. Temas que las instituciones en México han dejado al margen, no se discuten y no tienen la importancia adecuada. De no prestárseles atención pueden tornarse en puntos de vulnerabilidad hacia el futuro.

Aproximaciones finales

A nivel internacional, frente a la proliferación de amenazas, fuentes de conflicto no convencional, utilización de tecnología, sofisticación de armamento y nivel de infiltración y de corrupción de la criminalidad, se estableció la necesidad de desarrollar acciones preventivas e innovadoras. En ese sentido surgió la Inteligencia Criminal como una forma de analizar y enfrentar a la delincuencia. Inicialmente, los países que la utilizaron como parte medular de su sistema de inteligencia fueron el Reino Unido, Estados Unidos y Argentina. Dichas naciones hicieron un gran esfuerzo para impulsar la IC en cuanto a legislación, instituciones y personal, lo que planteó una forma divergente de enfrentar el problema del crimen organizado. En la actualidad son ellos mismos quienes utilizan la IC como actividad prioritaria en sus instituciones

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México

de seguridad, lo cual puede servir como parámetro para los sistemas de inteligencia nacionales.

México presenta una situación sumamente complicada en términos de seguridad. Los crímenes en el país han tenido una tendencia a la alza en la última década y las medidas para contrarrestar dicha inercia no han tenido el impacto deseado. El tráfico de drogas ilícitas sólo es uno más de los asuntos a atender dentro de un espectro amplio de crímenes. Las drogas no son necesariamente el tema de mayor impacto, son parte de una sucesión amplia de actos ilegales. Los robos a bancos, casa habitación y autos; el fraude y la extorsión; los homicidios por armas de fuego y armas blancas; la violación, los secuestro y las amenazas, son síntoma del estado de inanición del gobierno mexicano. Es por tal motivo que tienen que evaluarse las estrategias desplegadas hasta ahora, así como el desarrollo de nuevas formas de atención a la delincuencia.

En ese sentido, la IC es una propuesta para enfrentar a la criminalidad. En el país dicha actividad podría ser implantada en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en el cual se establecerían las organizaciones que podrían ser enfrentadas bajo este enfoque. En la medida de sus resultados, la IC tendría que expandirse a los diferentes estratos del gobierno.

Una fase obligatoria para su desarrollo en el país es conocer de cerca las experiencias internacionales. No se trata de trasladar pura y simplemente las instituciones internacionales creadas, la idea es constatar las condiciones sociales, económicas, políticas y materiales, que permitan su puesta en marcha. Dicho acercamiento consiste en examinar la legislación, la funcionalidad, las instituciones, los agentes y los resultados que cada país ha tenido. México debe construir el complejo de la Inteligencia Criminal de acuerdo a sus necesidades.

Una de los objetivos primordiales de la IC es evitar que se desborde el problema de seguridad, dicho en otras palabras, no sólo es bajar los índices existentes, sino impedir que surjan nuevas formas de cometer actos ilícitos. Se insiste en la importancia que tiene que prestarse al ciberterrorismo, la infoguerra, las guerras bacteriológicas, las guerras químicas y los conflictos nucleares. Actos que, a pesar de no ser recurrentes en el actuar de las organizaciones en el país, pueden surgir y las instituciones de seguridad deben estar preparados para sortear tales problemas.

Otro objetivo es la creación de una memoria histórica. Para una nación es obligatorio tener un conocimiento y conciencia histórica de los actos delictivos y de las organizaciones, lo cual ayuda a comprender el presente

Josué Ángel González Torres

y proyectar el futuro. En el país, la historia de la criminalidad organizada es construida a partir de recuentos periodísticos o académicos, pero no a partir de una posición institucional sólida. Dicha circunstancia tiene como resultado la incomprensión de los procesos sociales de delincuencia por parte de los analistas. Esta es una tarea todavía pendiente.

Cabe resaltar que el presente texto es un aporte de líneas de acción divergentes en el contexto de seguridad desfavorable que vive el país. Se cree que el concepto de IC, como modelo utilizado en países alrededor del mundo, puede ser útil para el análisis y combate a la criminalidad. Finalmente, sólo estableciendo una discusión propositiva se podrá tener un mejoramiento a la seguridad en los años venideros para México.

La utilización de la inteligencia criminal en el combate a las organizaciones delincuenciales en México

Referencias bibliográficas

- Arnaudas, Urko del Campo (2012) "Historia de los servicios de inteligencia", Imagery/Intelligence. Centro Internacional de Seguridad y Defensa, España, pp. 1-15, en <http://loshilosdelmundo.files.wordpress.com/2012/10/imint-historia-de-los-servicios-de-inteligencia-urko-del-campo.pdf> [23 de junio del 2013].
- Brady, Hugo (2007), *Europol y el Modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada*. España: Real Instituto Elcano.
- González Torres, Josué Ángel (2012) *Los Zetas como Empresa Delincuencial*. Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, mimeo.
- Incidencia delictiva de alto impacto 2000-2013* (2013) México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Incidencia delictiva del Fuero Común 2000* (2012) México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Incidencia delictiva del Fuero Común 2006* (2012) México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Incidencia delictiva del Fuero Común 2009* (2012) México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Incidencia delictiva del Fuero Común 2011* (2012) México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Josué Ángel González Torres

Navarro, Esteban (2009) "Necesidad funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa". Lecturas básicas de inteligencia. Inteligencia y Seguridad Nacional, México, Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional (ESISEN).

Navarro, Miguel Ángel (2007) Terrorismo global: gestión de información y servicios de inteligencia. España, Plaza y Valdez.

Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2011) "Inteligencia Criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada". Inteligencia estratégica y Prospectiva, sep. 29-30: pp. 215-238.

Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2012) "Estrategias de seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal: una apuesta de futuro". Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea, España: pp. 205-218.

The National Criminal Intelligence Sharing Plan (2003) Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Ugarte, José Manuel (2007) La actividad de inteligencia en América Latina y el surgimiento de la inteligencia criminal: nuevos y viejos paradigmas, en un panorama de evolución. Buenos Aires.

Vignettes, Mario (2010) "El Ciclo de Inteligencia: naturaleza y alternativas". Inteligencia y Seguridad. Revista de análisis y prospectiva, Núm. 8, junio-noviembre: pp. 113-136.

“An economic model in order to explain the power and violence of drug cartels in Mexico”

Dr. José Manuel Varas¹

Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda²

Statement of the problem

The rule of law has been permanently weak in Mexico since its independence, however, it has waned even more in recent times: Corruption has pervaded across the country, impunity has increased, accountability of public authorities has diminished, violent crime has risen exponentially, organized crime has diversified its criminal activities, including kidnapping and white female slave trading; extortion has reached unbearable limits leading Mexican people, especially in the countryside, to organize self-defense groups in order to protect their own lives, freedom and patrimony; the penetration of organized crime into the State apparatus is a cruel disheartened reality, especially at the subnational level (State and municipal), which has deepened the collusion of criminals and authorities in drug-trafficking and extortion activities.

Nevertheless, the violence generated by drug cartels and other criminal organisations is perhaps the most serious social problem that Mexico is facing nowadays and the most serious threat to its rule of law. Some analysts have suggested that the nature of this problem should

be considered of national security, since the Mexican State itself is in serious danger of collapsing by this violence.

¹ PhD in Quant Finance. Works for the Risk Model Approval Team (RMAT) within Lloyds Banking Group.

² Doctor of Philosophy (DPhil). Profesor-Investigador de Tiempo Completo, adscrito al CICSyH de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Dr. José Manuel Varas - Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda

The number of dead people due to this violence has increased sharply since 2006 and this kind of violence has transformed the pattern of behaviour and culture of millions of people throughout Mexico. The fact is that there are entire regions in Mexico that are under the control of drug cartels and criminal organisations, which not only weaken the rule of law, but also overrule and replace State authorities, demanding taxes, respect and obedience from ordinary people in these regions. Obviously, the State apparatus in these regions has been unable to lessen drug related violence and enforce the rule of law in order to prevent the spread of criminal activities that threaten the life, integrity and patrimony of thousands, perhaps millions, of people.

Arguably, the consequences of this situation for the social, economic and political development of Mexico are inestimable. First of all, it could lead to a deep social division, which could lead, in its turn, to a state of "bloody civil war", which could also hasten the collapse of Mexican political and legal institutions, in other words, the collapse of the Mexican State.

How can we explain the spread of this violence and the strength of drug cartels and other criminal organisations in Mexico, which permanently weaken the rule of law? How should the Mexican government address this social problem and reinstall the rule of law in these regions?

First and foremost, we believe that this research is crucial in order to understand the importance of a strong rule of law for the complete development of Mexico, however, we also think that it is important in order to tackle a serious social problem that affects the whole population of Mexico: *Increasing public insecurity*, social problem whose right diagnosis could help the Mexican government to design efficient public policies that might be able to overcome the spread of drug trafficking, violence, human rights violations, public corruption, organized crime, kidnapping, extortion, murders, white female slave trading, social upheaval, etc...,

For a long time the discussion among academics, politicians, law enforcers, and other organizations and disciplines engaged on finding a solution to drug trafficking, from Mexico to the USA, and the violence it generates, has focused its attention on what is viewed as the two dimensional economic problem it is divided into: supply and demand. However, few studies have indeed statistically analysed data in order to test this economic model (theory) and explain consistently the spread of violence and the power of drug cartels in Mexico.

An economic model in order to explain the power and violence of drug cartels in Mexico

The test of this theory is indispensable in order to be able to design a strategy that could be more effective in reducing the violence and the power of drug cartels in Mexico. Unfortunately, in Mexico the government's main course of action towards controlling the illegal drugs' market has been conducted towards reducing "supply", by tackling down the drug cartels that control the production and commercialisation of narcotics, and also by despatching the military, police forces, and other federal crime-fighting resources, with the aim of tearing down any local production facilities and disrupt channels and networks of illegal drugs distribution.

We think that this strategy is unfortunate, because the demand for illegal drugs remains strong in the USA, maintaining or even increasing the profitability of drug trafficking, thus creating incentives for drug cartels to afford their violence and criminal activities in Mexico. It seems that as long as the demand for drugs remains high and strong in the USA, no matter how much the Mexican government intends to eradicate the production and commercialisation of narcotics by Mexican cartels, these organisations still possess great incentives to continue producing and selling drugs to the USA, even if these activities mean that they have to become ruthless and confront the Mexican State or any other challenger violently. These organisations usually consider that the benefits they expect to obtain by engaging these activities are worth such violence.

Purpose statement

This inquiry will explore the causal mechanisms that boost the power and violence of drug cartels in Mexico. An explanatory sequential methods design is proposed, and it will involve collecting quantitative data first in order to test an economic model, and then explaining the quantitative results with in-depth qualitative data. In the first, quantitative phase of the study, statistical data will be collected from Mexican and US government agencies' datasets in order to test claims of the supply-demand theory and assess whether the robustness of the US's demand for drugs relates to the empowerment of drug cartels and the increase of their violence in Mexico. The second, qualitative phase will be conducted as a follow up to the quantitative results in order to deepen the knowledge in these results. In this exploratory follow up, the tentative plan is to explore the cases of drug cartels and self-defence groups in Michoacán and Guerrero States.

Literature review

Viridiana Ríos Contreras is a Mexican scholar who has written extensively about the causes of the spread of violence and organized

Dr. José Manuel Varas - Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda

crime in Mexico in recent times, her main argument is that the process of democratization of Mexico provoked the unintended consequence of providing incentives for criminals in order to challenge enforcement procedures and wage war on other cartels for turfs, since coordination among different levels of government in order to enforce the rule of law was disrupted. According to Ríos (2013), the end of the post-revolutionary regime caused that the State apparatus could not control any longer criminal activities and enforce corruption agreements between authorities and criminals in order to deter violence.

Ríos (2012a) argues that the coordination among the different levels of government constitutes a necessary condition in order to enforce the rule of law and promote public security in Mexico. In fact, this is her main argument in order to explain the spread of violence and organized crime in this country: lack of coordination between different levels of government has encouraged the ruthlessness, violence, spread and multiplication of criminal organizations in Mexico.

On the other hand, Peter Andreas (1998) affirms that drug trafficking to the USA has become such lucrative business for Mexican drug cartels that this activity has triggered violence and disintegrative corruption across these organizations, in other words, violence in Mexico is triggered by the increasing competition over shares on the revenues of the drug trade.

Andreas argues that drug enforcement efforts creates incentives for Mexican drug cartels to invest in corruption and manipulation of the deterrence agencies, since drug trade cannot "survive without the protection of compromised elements within the State". This situation supports the argument of Ríos (2012a), because it seems that in present days this manipulation of authorities, especially state and local, has triggered violence across the country, since the lack of coordination between federal and state authorities, provoked by drug cartels, seems to have encouraged the use of violence as a powerful weapon in order to deter drug enforcement efforts.

Similarly, Shannon O'Neil (2009) considers that the profitability of drug trafficking to the USA favors the increasingly sophisticated operational structure and professionalization of organized crime in Mexico. In addition, she estimates that the process of democratization in this country has caused the unintended consequence of "disrupting established payoffs systems between drug traffickers and government officials", detonating violence in opposition led states. Furthermore, according to O'Neil, this situation has gone together with a hampered State capacity to react forcefully, which in turn has worsened the frailty of the *rule of law* across this country.

An economic model in order to explain the power and violence of drug cartels in Mexico

Both scholars, Ríos Contreras (2012) and O'Neil (2009), assert that democratization has been counterproductive in order to achieve public security and reduce the threat of organized crime and violence in Mexico. Some of their arguments are the following: *democratization* disrupted the clientelistic structure between authorities and criminals, which used to keep violence under control, it also brought about lack of coordination among different levels of government in order to punish criminal organizations accordingly, it favored the collusion of criminals with state and local authorities against federal authorities, it provoked that former corruption agreements between authorities and criminals could not be any longer enforced, it caused that former rules in order to solve differences among criminal organizations could not be respected and enforced, etc...

What was a cruel reality was that the former clientelistic structure established by the post – revolutionary regime in order to monitor and control organized crime, also set out the rules that criminal organizations had to follow in order to obtain their share in the revenue system of illegal activities. Once the authoritarian regime collapsed, criminal organizations did have neither (informal) rules, nor mediators, nor patrons, nor enforcers who could pressure them to respect the former corruption pacts or agreements with authorities in order to share revenues of illegal activities.

On the other hand, Ríos Contreras (2008) also studied the impact of drug trafficking industry on the Mexican and U.S. economy, in the same way, the recent paper of Dube, Arindrajit, et. al, (2013), published in the American Political Science Review, assesses through a natural experiment, how much the availability of weapons impacts the level of violence in border cities between Mexico and the USA. We could say that this last one is a political economy study because the authors link the supply of weapons from the US with the demand of violence in Mexico (both economic factors in a sense), and then they claim a co relationship between this demand-supply factor and the increasing violence and weakness of the rule of law in Mexico.

Finally, there is academic literature focused on proposing public policies in order to prevent and combat crime, violence and corruption in Mexico. Such as Ríos (2013) and Magaloni (2003). Usually, scholars first identified the reasons of the spread of these phenomena and then, from this diagnosis, they develop proposals in order to prevent and combat them.

Research Questions

However, how much economic theory and rational choice theory are valid and reliable in order to explain the presence of organized crime and violence in Mexico? Can we develop another (grounded) theory in order to account for these phenomena? What can specific cases in Mexico, such as Michoacán, tell us about the reasons of the increasing presence of organized crime and violence?

Based on Adam Smith's economic theory and rational choice theory, we could argue that the strategy adopted by Calderón's government, unquestionably had an effect over the market for drugs, however, the question remains: If to tackle the "supply" side was supposedly the best way to curb drug trafficking, from Mexico to the USA, and weaken Mexican drug cartels, why did drug trafficking and Mexican drug cartels remain strong during Felipe Calderón's sexenio, despite all the efforts to eradicate the supply side of these phenomena? Could a different strategy have had a more effective outcome in order to reduce drug trafficking and weaken Mexican drug cartels? Has Mexico's overall government policy of confronting drug cartels been reasonably effective to attenuate their violence and profitability? These constitute the main research questions that we will try to answer in this research paper.

Model Assumptions

As it was previously stated, from Adam Smith's theory of supply and demand, and rational choice theory, we may be able to obtain a scientific model in order to account for the spread and ruthlessness of violence in Mexico, as well as the endurance of organized crime throughout the panistaregime.

We can start by setting out the basic premises of this model, based on the principles of the supply-demand's theory and rational choice theory:

1. The effectiveness of a drug enforcement policy can be assessed according to the actual incentives that the population enjoy in getting involved on the narcotics trade.
2. The supply of drugs from Mexico is the consequence of the amalgamation of political decisions, standards of living, enforcement agencies engagement effectiveness and existing financial resources.

An economic model in order to explain the power and violence of drug cartels in Mexico

3. The demand for drugs from the USA is an exogenous variable to this model, as we are only assessing Mexican policies and their impact on the market for illegal drugs, whose demand is concentrated in the United States, therefore any change on the demand side will be caused by US authorities, no by decisions taken in Mexico.
4. It is possible to estimate the effectiveness of a drug enforcement policy, based on the benefits and incentives that the drug market can create for drug traffickers and drug dealers.

Applied Model

To assess the efficiency of tackling/controlling the 'supply' side, a model that observes the supply and demand equilibrium is proposed along with a marginal utility function.

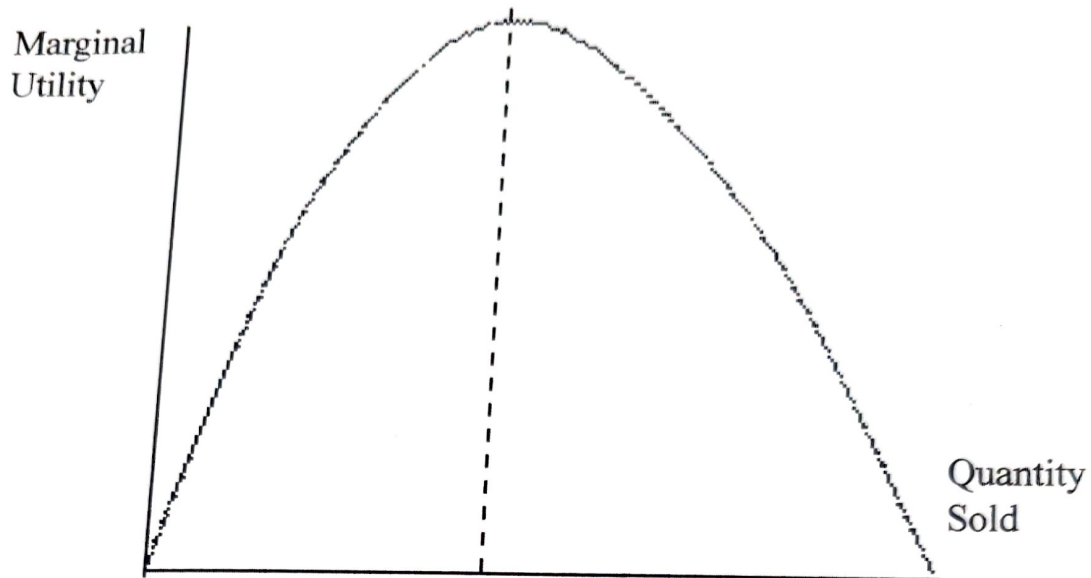
Utility Function

This function measures the creation of incentives/benefits that "easy money" will have upon residents of Mexico, according to their level of income. The assumption behind this function is; that at low income levels upon which the costs of living may inflict a severe burden, individuals will be more driven to engage any activity which can ease their living conditions. This function was constructed adjusting the income levels to the costs of living.

The function, once mapped to the income distribution of Mexico, could be a perfect tool to identify the segments of the population which are more sensible to be absorbed into opportunities that can improve their income.

The function identifies two areas, as shown in Figure 1, on the left hand side is where the benefit of the individuals tend to increase according to the amount of drugs sold, normally indicating a market that is expanding and the revenues accordingly. On the contrary on the right hand side of the function the benefits will tend to decrease, suggesting that the market is mature and saturated, and any effort to expand it will result on a reduction of the benefits received.

Figure 1: Drug market incentive determination



Nonetheless, the extent of the benefits produced by the drug market can be eroded if improvements on the conditions of living in Mexico are achieved. This will be reflected on the contraction of the function. Also the function curve could narrow if there are imposed restrictions on the market, such as an intervention of the authority in order to contract the quantity of drugs sold.

As the function can help to establish the type of incentives offered by the drugs' market, the analysis will be on the right track to identify and commensurate the segments of the population, according to income, which are potentially more exposed to become active participants on drug trafficking and drug dealing.

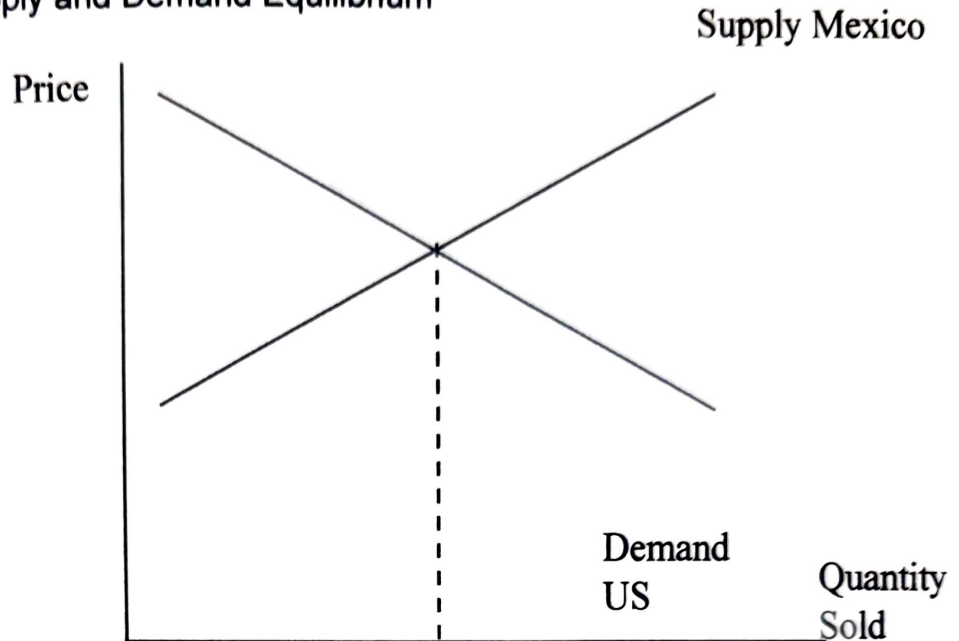
Supply and Demand Functions

This is a standard view of the market equilibrium, nonetheless a highly useful model to establish the magnitude of the implementation of drug control policies. It is expected to occur a contraction of the supply curve in case that drug enforcement activities are focused on the production side, as it has been happening in Mexico recently, with the unfortunate result of an increase on the level of prices caused by a reduction on the quantity of drugs sold.

An economic model in order to explain the power and violence of drug cartels in Mexico

It is relevant to consider that, for the conception of the equilibrium in Figure 2, we have constructed a scaled combination between the supply generated in Mexico and the demand estimated for the United States.

Figure 2: Supply and Demand Equilibrium



The research aims to accurately determine the factors that affect the supply curve, expecting to consider political, economic, social aspects defined on the shape of curve, which detail the illegal drug activity in Mexico.

The demand curve of the United States, will be taken as an exogenous variable, and simple adapted from Statistical data provided from sources that can be confirmed.

Equilibrium

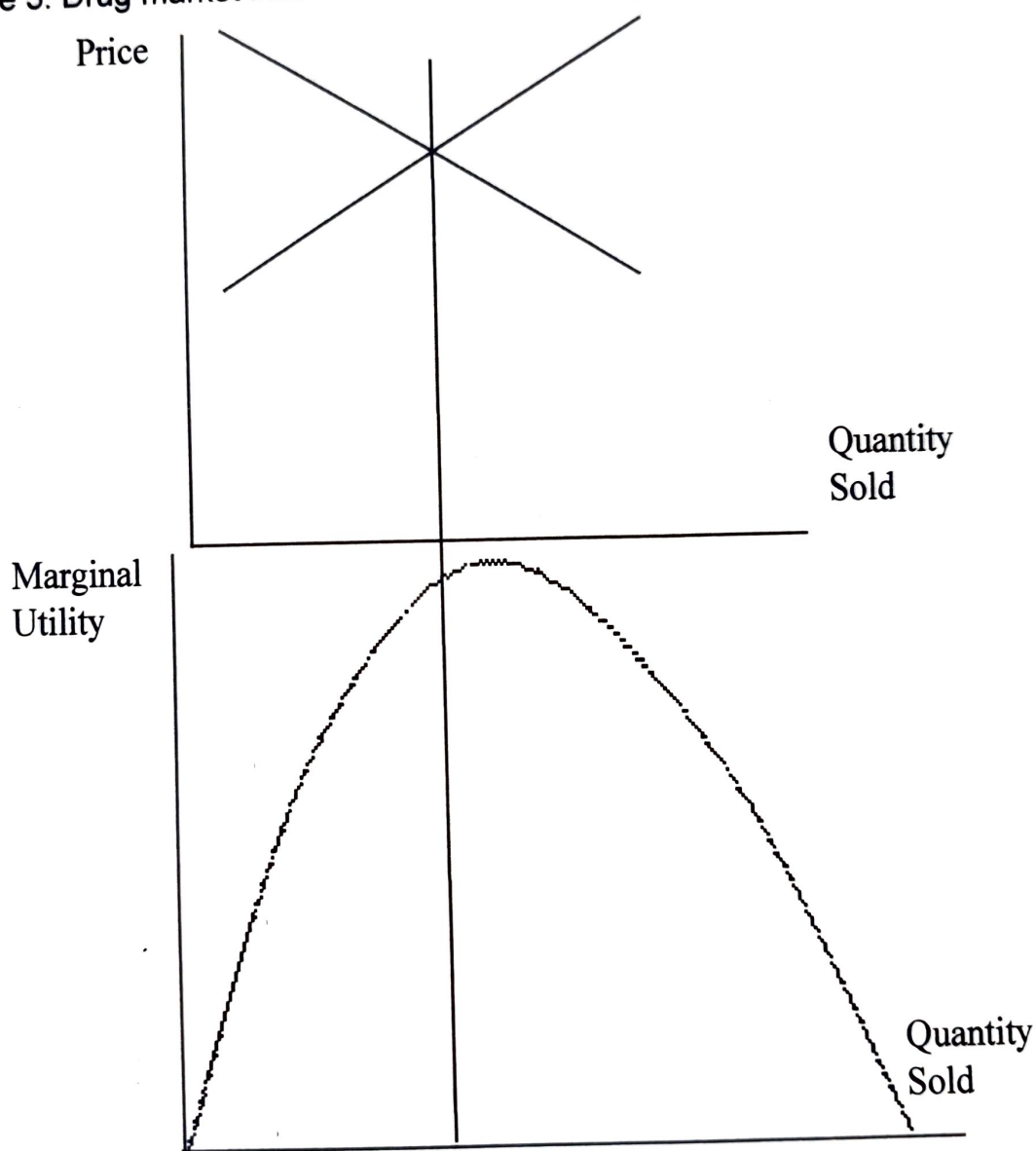
The research will focus its main conclusions on the dynamics of the illustration presented in Figure 3.

Once the supply and demand curves are connected to the utility function through quantity (sold/purchased), it can be assessed if the equilibrium lies on a section of the utility curve where the incentives are positive and will increment according to the drugs sold, that is at the left hand side of the utility function. Alternatively, the equilibrium could be over the right hand side of the curve where the incentives will tend to decrease even when the quantity sold increases.

Dr. José Manuel Varas - Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda

This is a crucial part of the analysis, since it will reveal us the accuracy to determine where the supply and demand equilibrium lies with respect to the utility function, and it will establish the efficiency of any policy that the Mexican government would like to impose on the supply side (we are not expecting to observe Mexican government policies in order to reduce the demand of drugs in the USA, as it was previously mentioned, that will depend from the US authorities; in this way the demand curve is viewed as an exogenous factor to the present analysis).

Figure 3: Drug market incentive determination Equilibrium



An economic model in order to explain the power and violence of drug cartels in Mexico

According to the dynamics of this graph, any policy which the Mexican government would like to impose to restrict the illegal drug industry, will be highly effective on the decreasing side of the utility function, as there are not strong incentives for the Mexican population to risk its integrity by contradicting the authority. In contrast, if a policy to restrict the supply of drugs from Mexico to the USA is enforced when the equilibrium lies where the benefits are positive and incrementing for drug cartels, this resolution of the Mexican authorities could lead into a highly costly scenario, where there won't be shortage of volunteers to reinforce the efforts of supporting the illegal drug industry.

Research Methods

Research design

Ideally, the following inquiry should involve a natural experiment in which we compare outcomes across treatment and control conditions and the assignment to these conditions may be random or as good as random. We will try to identify a "standard" natural or a "regression discontinuity" experiment where we can test the claims involve in our model. Felipe Calderón's sexenio offers us an extraordinary opportunity to exploit a natural experiment, since he declared war on "drug cartels", the demand for illegal drugs remained high in the USA throughout his sexenio, Mexican poor people kept suffering lack of job and educational opportunities across the country, and Mexico kept experiencing a democratization process across all the country. All this situation allows us to test hypothesis claims like these, through a natural experiment:

H1. The price for illegal drugs in the USA is positively correlated to the level of violence between drug cartels, and these ones against the Mexican State.

H2. Recruitment into organized crime is positively correlated to lack of job and educational opportunities in the relative Mexican State.

H3. The level of violence in Mexico is positively correlated to drug enforcement efforts, controlling the demand for illegal drugs in the USA.

H4. The level of violence in Mexico is positively correlated to lack of coordination among different levels of government in tackling drug trafficking into the USA, controlling the demand for illegal drugs in the USA.

This research is in progress, nevertheless so far we think we have set up the foundations for its potential success. We will keep working on refining our research methods section in order to fulfil the expectations reflected in the purpose statement of our research proposal.

**An economic model in order to explain the power
and violence of drug cartels in Mexico**

References

- Andreas, Peter (1998) *The political economy of Narco-Corruption in Mexico*. Rhode Island, Brown University, pp. 160-165.
- _____ (2006) *Politics on Edge: Managing the US – Mexico Border*, Rhode Island, Brown University.
- Bagley, Bruce Michael (1988) "US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 3, No. 2/3: pp.189-212.
- Bailey, John and Roy Godson (2000) *Organized Crime and Democratic Governability. Mexico and the US – Mexico Borderlands*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press.
- Berdal, Mats and Mónica Serrano (2002) *Transnational Organized Crime and International Security*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Brewer, Stephanie Erin (2009) "Rethinking the Mérida Initiative. Why the US must change course in its approach to Mexico's Drug War". *Human Right Brief*, vol. 16, issue 3: pp. 9 – 14.
- Carpenter, Ted Galen and R. Channing Rouse (1990) "Perilous Panacea: The Military in the Drug War". *Policy Analysis*, No. 128: pp. 1 -19.
- Cilluffo, Frank (2000) *The Threat posed from the Convergence of Organized Crime, Drug Trafficking, and Terrorism*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Chabat, Jorge (2000) "Mexico and Drug Trafficking: The Sovereignty Dilemma". *Documentos de Trabajo CIDE, México, CIDE*, 21 pp.

Dr. José Manuel Varas - Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda

- (2001) "The combat of drugtrafficking during Salinas's sexenio".
Documentos de Trabajo CIDE, México, CIDE, No. 87, pp. 5 – 20.
- Cook, Colleen W. and Clare RibandoSeelke (2008) Mérida Initiative: Proposed US. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America(CRS Report for Congress, Order Code RS 22837). Washington DC.
- Davis, Diane E (2006) "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico". *Latin America Politics and Society*, Vol. 48, No. 1: pp. 55 – 86.
- Dube, Arindrajit, et. al (2013) "Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico". *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 3: pp. 397-417.
- Hierro Liborio, L. (2001) *Estado de Derecho: Problemas actuales*. México: Fontamara.
- Kilmer Beau, et. al (2010) *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico. Would legalizing Marijuana in California Help?* Santa Mónica CA: Rand Corporation, International Programs and Drug Policy Research Center.
- Longmire, Sylvia and John P. Longmire IV (2008) "Redefining Terrorism: Why Mexican Drug Trafficking is more than just Organized Crime". *Journal of Strategic Security*, vol. 1, no. 1: pp. 35-51.
- Lupsha, Peter A. (1991) "Drug lords and narco-corruption: The players change, but the game continues". *Crime, Law and Social Change*, No. 16: pp. 41-58.
- Lutz, E. L. (1990) *Mexico-Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity*. New York and Washington: Human Rights Watch.
- Magaloni, Beatriz. (2003) "Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: Horizontal exchange and the rule of law in Mexico", en Mainwaring, S. & Welna, S. (Ed.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 266-305). New York: Oxford University Press.
- Morris, S. D. (1999) "Corruption and the Mexican political system: Continuity and change". *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3: pp. 623-643.

**An economic model in order to explain the power
and violence of drug cartels in Mexico**

McDonald, James H (2005) "The Narcoeconomy and Small-town, Rural Mexico". *Human Organization*, Vol. 64, No. 2: pp. 115 -125.

Miró, Ramón J. and Glenn E. Curtis (2003) *Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999 -2002* (A report prepared by the Federal Research Division). Washington, DC: Library of Congress.

Recio, Gabriela (2002) "Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910-1930". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, Issue 1: pp. 21-42.

Rios, Viridiana (2008) "Evaluating the economic impact of Mexico's drug trafficking industry". Department of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts. Available in: http://www.gov.harvard.edu/files/Rios2008_MexicanDrugMarket.pdf

_____ (2009) "¿Quién se vuelve narco y por qué? El Perfil del narcotraficante Mexicano". *Este País* online. Available in: http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios_EstePais_DealersS.pdf

_____ (2011) "Security issues and immigration flows: Drug-violence refugees, the New Mexican immigrants". Department of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts. Available in: http://www.gov.harvard.edu/files/RiosV2014_LARR2014_SecurityImmigration.pdf

_____ (2012a) "Government Coordination promotes Citizen Security: Crime and violence deterrence in Mexico's Drug War". Working paper, Department of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, November 22, 2012.

_____ (2012b) *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico's Drug War*. (Doctoral dissertation, Harvard University Cambridge, Massachusetts). Available in: http://www.gov.harvard.edu/files/Rios_PhDDissertation.pdf

_____ (2013) *Four Rule of Law Policies to make Mexico Grow*. Washington, DC: Wilson Center, Mexico Institute.

Ríos, Viridiana and David A. Shirk (2011) *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2010*. San Diego, California: Trans Border Institute. Joan B. Kroc School of Peace Studies.

Dr. José Manuel Varas - Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda

Risley, Amy (2010) "Sex Trafficking: The Other Crisis in Mexico". *The Latin Americanist*, March Issue, Southeastern Council on Latin American Studies and Wiley Periodicals: pp. 99 – 117.

Shirk, David A (2011) *The Drug War in Mexico: Confronting a Shared Threat*. New York: Council on Foreign Relations, Center for Preventing Action.

Shirk, D. A. (2011a) "Transnational Crime, US Border Security, and the War on Drugs in Mexico". San Diego: Trans-Border Institute, University of San Diego, Tech. Rep., March. Available in: <http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Shirk.pdf>

Olson, Eric L. David A. Shirk and Andrew Selee (2010) *Shared Responsibility. US – Mexico Policy Options for confronting Organized Crime*. Washington, DC and San Diego: Woodrow Wilson International Center for Scholars and The University of San Diego Trans – border Institute.

O'Neil, Shannon (2009) "The Real War in Mexico". *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4: pp. 63-77.

Pantoja L. (1995) *Drogas, desarrollo y Estado de Derecho*. México: Fenasem.

Pereyra, G. (2012) "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico". *Revista Mexicana de Sociología*, No. 74(3): pp. 429-460.

TEMA 3

LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La seguridad energética como “amenaza excepcional”: Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú.

Claire Wright¹

Introducción

Entre las discusiones acerca de las economías basadas en la extracción de recursos naturales, es importante dar cuenta de los recursos – tanto formales como informales – con los que cuentan los gobiernos para proteger las industrias extractivistas frente a posibles amenazas y riesgos, en el marco de la “seguridad energética”. Más específicamente, en este capítulo se ofrece un análisis del uso que se les ha dado a los regímenes de excepción como mecanismo para frenar protestas suscitadas como expresión del desacuerdo social frente a dicho modelo extractivista y su impacto tanto sobre las personas como sobre el medioambiente. En las páginas que siguen se abordará el caso de Perú, aunque las reflexiones suscitadas seguramente se podrán aplicar a otros países de la región latinoamericana y otros recursos formales o informales, más allá del estado de emergencia en concreto.

En cualquier caso, desde su inclusión en las Constituciones latinoamericanas en el Siglo XIX, los regímenes de excepción se han utilizado como mecanismo de represión de la protesta social en América Latina permitiendo la suspensión de los derechos humanos y la militarización del territorio (Colomer 1990). En el caso de Perú el uso del “estado de emergencia” se acentuó en la tercera ola de la democracia en el contexto de la lucha contra Sendero Luminoso (Clutterbuck 1995; Jaskoski 2011; Power Manchego-Muñoz, 1989). Con el aumento en la conflictividad social en recientes años – sobre todo los conflictos socioambientales (Arellano, 2008; Wright & Martí i Puig, 2012) – los gobiernos no han dudado a la hora de emplear este mecanismo como una herramienta

¹ Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL).

Claire Wright

para poner fin a las protestas que, típicamente, se llevan a cabo por parte de los pueblos indígenas y campesinos en defensa de su territorio².

Es así que entre 2008 y 2012 se han producido varias declaraciones de estado de emergencia en este tipo de conflictos incluyendo: Bagua (2008 y 2009), Huamanga (2008), Bagua (2009), Cajamarca (2011 y 2012) y Espinar (2012). A través de un análisis profundo de estos casos, en este capítulo se pretende establecer qué implica el estado de emergencia en la práctica y qué efecto ha tenido en el marco de los conflictos sobre recursos naturales en Perú.

Sobre el uso de herramientas represivas para “resolver” conflictos sociales

En este trabajo, se emplea el término “represión” para expresar una acción deliberada por parte del estado para poner fin a conflictos sociales, por la vía rápida y con fuerza. De acuerdo con Peter Waldmann (1995:21), la represión es: “... la amenaza y uso ilegal, y generalmente clandestino, de la violencia a través de los organismos estatales con el objeto de consolidar las relaciones existentes de poder, y de proteger el orden político-social contra una amenaza real o supuesta”. Esa definición tiene la ventaja de ser intencionadamente amplia: incluye tanto la represión estatal como la represión paraestatal; y abarca desde el estado de terror hasta la represión de la delincuencia común. Teniendo en cuenta el pasado y los legados autoritarios de muchos países latinoamericanos (Kruijt&Koonings, 2002; Loveman& Davies, 1997; Wright & SolizLandivar, 2013), ese amplio concepto de la represión parece el más pertinente para el estudio en cuestión.

Un elemento clave de dicha definición es la intencionalidad de “proteger el orden político-social contra una amenaza real o supuesta” (Waldmann, 1995:21). En este sentido, proteger las industrias extractivistas en el modelo económico basado en los recursos naturales ha sido una prioridad para los gobernantes de los diferentes Estados de América Latina, desde el mismo proceso de la colonización. El orden político-social defendido ha tenido una doble característica: primero, el uso de los recursos naturales como elemento clave de industrias exportadoras de bienes primarios; y segundo, la búsqueda de integración y homogeneización para construir “Estados Nación” a lo largo de la Independencia. Estos dos hechos históricos han tenido como principal víctima los pueblos indígenas que

² La cuestión de la identidad étnica de los pobladores campesinos y nativos en el Perú es realmente complejo (Degregori, 1993; Pajuelo, 2006; Greene, 2009; Wright & Martí i Puig, 2012). En este trabajo usamos el término “indígena” para referirnos a todos los pueblos originarios, dado que es el que emplean organizaciones tales como la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) y Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI).

La seguridad energética como "amenaza excepcional": Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú

han visto sus territorios y recursos expoliados (Bebbington, 2009), y su identidad cultural amenazada (Ortiz-T, 2011). Al constituir una importante oposición al orden "político-social" predominante en la región, se han producido episodios repetidos de movilización y represión de los pueblos durante la historia (Bebbington & Humphreys, 2010; Rodríguez Mir, 2007; Tinel, 2008; Vélez-Torres et al, 2012).

El patrón histórico de represión de los pueblos indígenas para seguir expoliando los recursos naturales, más allá del color ideológico del gobierno, ha continuado en los últimos años en América Latina (Bebbington & Humphreys, 2010). Por una parte, mucho se ha escrito sobre el uso de la ley anti-terrorista para poner fin a las protestas de los mapuches en Chile (Mella Seguel, 2007; Wright, 2012b); y por otra parte, se ha identificado el papel del poder judicial para criminalizar la protesta en diferentes contextos (Bebbington & Humphreys, 2010). Además, tanto la policía como la fuerza militar han desempeñado un papel represivo en conflictos socioambientales en los que se ven involucrados pueblos indígenas (Assies, 2003; Rossell Arce, 2011). Cabe destacar que existen pocos estudios sistemáticos sobre las dimensiones y la naturaleza de la represión de los indígenas en tiempos actuales. En este marco, este estudio ofrece un análisis empírico de un mecanismo de represión específico en un contexto concreto: el estado de emergencia y los conflictos socioambientales en Perú, en el periodo 2008-2012.

Sobre los estados de emergencia como mecanismo de represión en Perú

Antes de efectuar el análisis, es importante ofrecer una aclaración conceptual. Los estados de emergencia son un tipo de régimen de excepción, que constituye un tipo de poder de emergencia, específicamente el que tiene su fuente en la dictadura romana (Wright, 2012), y que aparece en todas las constituciones latinoamericanas bajo distintas nomenclaturas³. Es pertinente reconocer que la literatura se ha enfocado básicamente en los regímenes de excepción que conlleven medidas represivas para hacer frente a crisis de índole social o política tipificadas por el uso de la violencia (Zovatto, 1990), precisamente por la suspensión del disfrute de derechos civiles que suelen conllevar.

La constitución peruana de 1993, en su artículo 137, contempla dos regímenes de excepción: "el estado de emergencia" y "el estado de sitio"⁴. Respecto al primero, se establece como situación excepcional las siguientes

³ Otros términos a nivel constitucional nacional incluyen "estado de excepción", "estado de guerra", "estado de conmoción interior" etc.

⁴ Sobre la evolución histórica de los regímenes de excepción en Perú, ver Loveman, 1993 y Wright, 2012.

Claire Wright

circunstancias: "perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación", mientras que las medidas incluyen la restricción de cuatro derechos⁵ y la posibilidad de entregar el control del orden interno a las Fuerzas Armadas. Respecto al estado de sitio, éste puede declararse "en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan". En términos de las medidas se refiere implícitamente a la suspensión de los derechos humanos, ya que el decreto hará "mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende".

En cuanto al uso de estos mecanismos, es importante resaltar que el "estado de sitio" nunca se declaró en Perú en el período 1980-2000; en su lugar, se produjo un uso sistemático y permanente del "estado de emergencia" para enfrentar el conflicto interno suscitado por las actuaciones de Sendero Luminoso⁶. Cabe destacar que donde operaba Sendero Luminoso, y se aplicaba el estado de emergencia, era la zona serrana donde habitan los campesinos-indígenas (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003)⁷.

En un análisis reciente acerca de la aplicación del estado de emergencia en Perú (Wright 2012a), se confirmó que se sigue empleando este mecanismo para controlar las zonas de actividad del narcotráfico y de los rezagos de Sendero Luminoso. Además, en dicho estudio se observó una tendencia considerable para usar el estado de emergencia para reprimir la protesta ciudadana. De la misma forma, se identificaron tres declaratorias en el contexto de conflictos socioambientales en territorios indígenas: Bagua (2008), Huamanga (2008), y Bagua (2009) (Ibid, 2012).

En el presente capítulo, se centra en este hallazgo específico: el uso del estado de emergencia como mecanismo para poner fin a los conflictos sobre recursos naturales. Además, se extendió la búsqueda hasta el 2012, para ver si se trataba de una tendencia como tal. En efecto, aunque en 2010 no se encontraron más decretos aplicados en el contexto de conflictos socioambientales, en 2011 se identificó una declaratoria de estado de emergencia en Cajamarca; mientras que en 2012 se declaró uno en Espinar y otro en Cajamarca, todos en el marco de protestas llevadas a cabo por comunidades indígenas en contra de la extracción de recursos naturales. El hecho de que esta tendencia se inicie en el año 2008 no es fortuito; fue

⁵ Los derechos son los siguientes: a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del Artículo 2º y en el inciso 24, apartado f de la Constitución de 1993.

⁶ Sobre este tema, ver Clutterbuck, 1995.

⁷ Sobre la cuestión identitaria y movilización política de los campesinos peruanos, ver Wright & Martí i Puig, 2012.

La seguridad energética como “amenaza excepcional”: Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú

a partir de esta fecha cuando se observó un aumento en los conflictos socioambientales en Perú (Wright y Martí i Puig 2012). Además, cabe destacar que en algunos casos se aplicó un estado de emergencia en dos momentos del mismo conflicto: Bagua (en 2008 y 2009) y Cajamarca (2011 y 2012).

Dado el interés en comprender los efectos del estado de emergencia en el curso de un conflicto social, se aborda el uso e impacto del mecanismo a través de un análisis de los conflictos en los que se ha aplicado, es decir: Bagua (2008 y 2009); Huamanga (2008); Cajamarca (2011 y 2012); y Espinar (2012). Estos cuatro conflictos en los que el gobierno dictó uno o incluso dos estados de emergencia constituyen el foco del análisis del presente capítulo.

Método

En este estudio se pretender identificar las principales características y efectos de los estados de emergencia empleados en el contexto de conflictos sobre recursos naturales en Perú⁸, por lo tanto se formularon dos preguntas de investigación:

1. ¿Qué ha implicado la declaratoria del estado de emergencia en términos prácticos en el contexto de conflictos sobre el uso de recursos naturales, en Perú?

2. ¿Qué efecto ha tenido la declaratoria de un estado de emergencia sobre el cauce de un conflicto sobre los recursos naturales, en Perú?

Para ofrecer una respuesta a estas interrogantes se llevaron a cabo cuatro estudios de caso de tipo *events data analysis*⁹. Es un análisis narrativo de corte cualitativo que se apoya en datos primarios tales como los decretos presidenciales, resoluciones judiciales, prensa, entrevistas en profundidad, y declaraciones de organizaciones indígenas. Además, recurre a fuentes secundarias tales como notas periodísticas e informes de organizaciones gubernamentales y/o de la sociedad civil. A través del análisis de los cuatro casos, se espera extraer algunas conclusiones generales acerca del uso de este mecanismo en el contexto de conflictos sobre la extracción de recursos naturales, en el caso peruano en recientes años.

⁸ Evidentemente pueden haber muchos más mecanismos, desde procesos judiciales ordinarios hasta intentos de dividir liderazgos.

⁹ Sobre este método, ver White 1994.

Estudios de caso

Caso 1: El Conflicto en Bagua (2008 y 2009)

Durante 2008 se produjo un conflicto en varias provincias de Cusco, Loreto y Amazonas debido a una serie de decretos legislativos expedidos por el Presidente Alan García entre marzo y junio del mismo año, con el pretexto de compatibilizar la legislación nacional con el Tratado de Libre Comercio con los EEUU. Los decretos legislativos N° 1015 y 1073 afectaron los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, además de sus mecanismos de consulta. Como consecuencia, se llevaron a cabo una serie de protestas, culminando en una movilización importante dirigida por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), representando a 1,350 comunidades. Durante esta movilización, se produjeron enfrentamientos entre manifestantes y policías cerca de la ciudad de Bagua (Amazonas)¹⁰.

Frente a esta situación, el 17 de agosto del 2008, el Presidente Alan García decretó un estado de emergencia en Bagua y Utcubamba (Amazonas), Datém del Marañón (Loreto), y Echarate en la Convención (Cusco). La declaratoria se fundó en lo siguiente:

Que el ejercicio de derechos fundamentales de la población... vienen siendo perturbados por actos de violencia que impiden su normal ejercicio, afectando el normal desenvolvimiento de las actividades en algunas localidades amazónicas del país, poniendo en riesgo la seguridad de estaciones de bombeo del oleoducto nor peruano y de importantes instalaciones gasíferas, entre otras.

DS-058-2008-PCM

Respaldándose en “la magnitud de los hechos acaecidos” y la obligación de “cumplir y hacer cumplir la Constitución”, se dicta la suspensión de los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y tránsito en el territorio.

En respuesta a la declaratoria de estado de emergencia, Alberto Pizango, dirigente nacional de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) afirmó que las organizaciones indígenas no dejarían de

¹⁰ Información del informe “Perú: Bagua, seis meses de después”, publicado por Amnistía Internacional en 2009 y 54° Reporte de Conflictos Sociales, agosto 2008, Defensoría del Pueblo de Perú, disponible en www.defensoria.gob.pe.

La seguridad energética como "amenaza excepcional": Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú

protestar hasta que se derogaran los decretos legislativos que habían sido la causa del conflicto. En una rueda de prensa, el mismo dirigente subrayó que "morir en defensa de nuestro territorio sería un honor" y argumenta que la medida sirve para criminalizar las protestas y dar lugar a más violencia¹¹.

Por su parte, la prensa nacional dio amplia cobertura a la medida y sus efectos, especialmente el diario *Peru21*. El día 18 de agosto reportó la declaratoria del estado de emergencia frente a las manifestaciones indígenas¹², después de los enfrentamientos entre policías y comunidades nativas, cerca de Bagua. El siguiente día, en el mismo periódico, se criticó la posibilidad de un despliegue militar, argumentando que puede llevar a mayor violencia y refleja un profundo desconocimiento de las demandas y culturas indígenas¹³. Finalmente, el día 28 de agosto se publicó una nota acerca del levantamiento de la medida, después de la formación de una comisión multipartidaria para atender las demandas de las comunidades nativas¹⁴. Por su parte, el *Comercio* ofrece espacio al líder de AIDSEP, Alberto Pizango, para criticar la medida y defender los argumentos de las comunidades indígenas¹⁵.

Cabe destacar que dos días después de la declaratoria del estado de emergencia (el 20 de agosto) se paralizaron las movilizaciones y se reanudaron las negociaciones, con la intervención de la Defensoría del Pueblo. Como resultado, se anuló uno de los decretos legislativos, lo cual representó un triunfo para las comunidades indígenas. Sin embargo, seis meses después, en febrero 2009, el Congreso incumplió un para debatir una solución a largo plazo a las demandas de los pueblos indígenas y se reanudaron las protestas. A partir de abril 2009, se intensificaron las mismas, llegando a ocuparse la Estación N° 6 de la empresa petrolera estatal Petroperú en Imaza, Bagua y cortando la carretera en un tramo conocido como la "Curva del Diablo"¹⁶.

Frente a esta situación, el 8 de mayo del 2009 el Presidente Alan García emitió el Decreto Supremo N° 027-2009-PCM a través del cual se declaró nuevamente el estado de emergencia en diversos distritos de los

11 Dato del artículo de prensa "Indígenas desafían estado de emergencia declarado por gobierno en Amazonía", publicado en el Comercio el día 18 de agosto del 2008, www.elcomercio.com.pe.

12 Artículo de prensa "Declaran estado de emergencia en las zonas afectadas por el paro nativo" publicado en Peru21 el 18 de agosto del 2008, www.peru21.com.pe.

13 Artículo de prensa "La situación en la Amazonía podría empeorar si van militares a la zona", publicado en Peru21, el 19 de agosto del 2008, www.peru21.com.pe.

14 Artículo de prensa "El ejecutivo dejó sin efecto el estado de emergencia en la Amazonía", publicado en Peru21, el 28 de agosto del 2008, www.peru21.com.pe.

15 Dato del artículo de prensa "Indígenas desafían estado de emergencia declarado por gobierno en Amazonía", publicado en el Comercio el día 18 de agosto del 2008, www.elcomercio.com.pe.

16 Información del informe "Perú: Bagua, seis meses de después", publicado por Amnistía Internacional en 2009 y 54° Reporte de Conflictos Sociales, agosto 2008, Defensoría del Pueblo de Perú, disponible en www.defensoria.gob.pe.

Claire Wright

Departamentos de Cusco, Ucayali, Loreto y Amazonas¹⁷. La declaratoria se fundó en lo siguiente:

Que, en el marco de la denominada "Movilización por los Pueblos Amazónicos" se ha reportado la ocurrencia de hechos vandálicos que afectan las instalaciones de actividades de hidrocarburos consistentes en: obstrucción de vías de acceso, expulsión de los trabajadores del área de operaciones quienes se encuentran obligados a abandonar las maquinarias asignadas, así como la existencia de grupos de personas no identificadas que amenazan con ejecutar actos de fuerza que paralicen de manera inmediata las labores de exploración y explotación de hidrocarburos, necesarios para asegurar la seguridad energética del país.

DS N° 027-2009-PCM

Nuevamente, por constituir "actos contrarios al orden público y a la legalidad vigente" se procede a "adoptar las medidas constitucionalmente previstas para restablecer el orden interno y procurar la defensa de los derechos de los ciudadanos y los servicios públicos..." Dichas medidas en esta ocasión no incluyen el despliegue militar pero sí la suspensión de los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y tránsito en el territorio.

En cuanto a las afirmaciones por parte de actores indígenas involucrados en el conflicto sobre el estado de emergencia, Roger Rumrill afirmó en *Servindi*: "Era previsible la respuesta violenta y represiva del régimen alanista a las justas demandas indígenas"¹⁸. Por su parte, Alberto Pizango, líder de AIDSEP afirmó que "el estado de emergencia declarado el 9 de mayo es una provocación del gobierno" que sin embargo "ha movilizó a más indígenas"¹⁹. Luego, afirmó que el "Estado de Emergencia no significa nada" y sentencia que los manifestantes radicalizaron su protesta como consecuencia. Del mismo modo en una entrevista personal con Nicanor Alvarado²⁰, el comunicador y dirigente afirmó que el estado de emergencia no fue respetado por los manifestantes.

17 Los distritos de Echarate y Kimbiri en la provincia de la Convención en el departamento de Cusco; Sepahua de la provincia de Atalaya en el departamento de Ucayali; Napo en la Provincia de Maynas del departamento de Loreto; Andoas, Pastaza, Morona y Manseriche de la provincia del Datem de Marañón del departamento de Loreto; e Imaza de la provincia de Bagua del departamento de Amazonas.

18 "Perú: estado de emergencia contra los pueblos amazónicos", publicado el 13 de mayo de 2009 en www.servindi.org.

19 "Perú: Amazónicos intensifican lucha tras estado de excepción", publicado el 11 de mayo de 2009 en www.servindi.org.

20 Deusto, España, mayo 2011.

La seguridad energética como “amenaza excepcional”: Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú

Es importante subrayar la importancia dada a la declaratoria del estado de emergencia de mayo de 2009 en la prensa escrita de Perú. Por ejemplo, las columnas de opinión reflejan un gran malestar con la declaratoria, afirmando que constituye la reacción de siempre sin ofrecer una solución integral al problema de fondo²¹. Además, se observa que sólo habría servido para polarizar más la situación, para proteger a las empresas multinacionales transportadoras del gas y no así a los ciudadanos. Por lo visto, declarar un estado de emergencia lleva a un conflicto de tipo suma-cero: “Para el gobierno los indígenas amazónicos son enemigos (y no adversarios) y por ello deben ser derrotados políticamente²²”. Finalmente, otro columnista se lamenta: parece que el episodio de Bagua ha dejado su huella en el imaginario del estado de emergencia: “Después de lo sucedido en Bagua, todo incide que no hemos aprendido la lección y que la resolución de los problemas sociales sigue siendo una tarea... inconclusa²³.”

La aplicación de los estados de emergencia en los conflictos concentrados en Bagua ofrece varias lecciones. En un primer momento (2008), la declaratoria frenó las protestas y abrió el camino a diálogos que parecían ser favorables para los indígenas. Sin embargo, en un segundo momento (2009) – ya con promesas incumplidas – el número y convicción de los actores indígenas cambió la correlación de fuerzas entre gobierno y comunidades. El estado de emergencia fue un elemento secundario en el desenlace de este conflicto: el enfrentamiento entre policías e indígenas que se produjo en la Curva del Diablo y que provocó 33 muertes marcó la agenda pública más que la medida excepcional en sí²⁴.

21 Augusto Álvarez Rodrich “¿Hay un ruido raro en Chuncholandia, no?” columna de opinión publicada en la República 13 de mayo del 2009; Javier Diez Canseco “¿Muerto el perro, muerta la rabia”, columna de opinión publicada en la República 11 de mayo del 2009; Chachi Sanseviero “Atila del oro verde”, columna de opinión publicada en la República el 13 de mayo del 2009; Javier Diez Canseco “Colmillos del perro del hortelano” columna de opinión publicada en la República el 8 de junio del 2009; Nelson Manrique “El estado contra los pueblos amazónicos” columna de opinión publicada en la República el 20 de mayo del 2009; Augusto Álvarez Rodrich “El susto del hortelano”, columna de opinión publicada en la República el 16 de junio del 2009; Alberto Adrianzén M. “En la selva sí hay estrellas”, columna de opinión publicada en la República el 6 de junio del 2009; Javier Diez Canseco “Estado excluyente e insurgencia” columna de opinión publicada en la República el 18 de mayo del 2009; Carlos Castro “La ley de la selva”, columna de opinión publicada en la República el 24 de mayo del 2009; Roberto Ochoa B. “Mineros no contactados” columna de opinión publicada en la República, 11 de mayo del 2009; Carlos Reyna “Protesta invisible, Constitución suspendida” columna de opinión publicada en la República, 11 de mayo del 2009; Carlos Reyna, columna de opinión publicada en la República, 18 de mayo del 2009.

22 Alberto Adrianzén M. “En la selva sí hay estrellas”, columna de opinión publicada en la República el 6 de junio del 2009.

23 Editorial “Ni intransigencia ni incomunicación en paro minero” publicado en El Comercio 6 de abril del 2010.

24 Ver por ejemplo, Amnistía Internacional “Perú, Bagua seis meses después” (2009) e “Informe Final de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua”.

Claire Wright

Después de este momento se amplió el estado de emergencia a todo el Departamento del Amazonas (DS-035-2009-PCM), y se profundizó al disponer un despliegue militar (Resolución Suprema N° 192-2009-DE/SG) y un toque de queda en Bagua y Utcubamba (Resolución Suprema N° 193-2009-DE/SG). Durante este segundo periodo un total de 99 personas fueron detenidas por violar el toque de queda²⁵, que sin duda puso fin al conflicto abierto. Posteriormente, se estableció un Grupo Nacional de Coordinación para investigar los hechos y proponer alternativas a los decretos legislativos que habían causado el conflicto²⁶, aunque a fecha de hoy el conflicto sigue latente.

Caso 2: El Conflicto en Huamanga (2008)

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo²⁷, el día 22 de diciembre del 2008, las autoridades y pobladores de las tres comunidades campesinas del distrito de Acosvinchos paralizaron los trabajos en uno de los ductos de la empresa Perú LNG. Las comunidades campesinas del distrito de Chiara articularon varias demandas a la Empresa Perú LNG: cumplir con el pago correspondiente a la Municipalidad, realizar estudios de impacto ambiental, reparar los daños causados y contratar mano de obra no calificada de las comunidades.

En este contexto, el 31 de diciembre del 2008 el Presidente Alan García emitió el Decreto Supremo N° 087-2008-PCM declarando el "estado de emergencia" en los distritos de Chiara, Vinchos, Acocro y AcosVinchos en la provincia de Huamanga del departamento de Ayacucho. La declaratoria se fundó en lo siguiente:

...se vienen afrontando serias diferencias con los pobladores de los distritos y comunidades de Chiara, Vinchos, Acocro y AcosVinchos que se encuentran a lo largo del trazo de la instalación del gasoducto, produciendo protestas instigadas por grupos con manifiesto interés en obstaculizar las vías de acceso a las obras de instalación de la tubería de suministro principal, expulsión de los trabajadores del área de operaciones, obligándolos a abandonar las maquinarias asignadas, así como la amenaza de efectuar actos de fuerza que paralicen de manera inmediata las obras de ejecución del transporte de gas natural por red de ductos, como parte integrante de la

²⁵ Dato de Amnistía Internacional 2009.

²⁶ Ibid.

²⁷ 58° Reporte de Conflictos Sociales, diciembre 2008, Defensoría del Pueblo de Perú, disponible en www.defensoria.gob.pe.

***La seguridad energética como “amenaza excepcional”:
Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú***

planta de gas natural destinada a la producción de gas natural
licuefactado ...

DS N° 087-2008-PCM

Por constituir “actos contrarios al orden público y a la legalidad vigente” y obstaculizar el transporte del gas, se decreta dicho estado de emergencia para “restablecer el orden interno”. La medida estaría en vigor durante sesenta días para reducir y eliminar estos “riesgos existentes”. Las acciones contempladas son principalmente dos: el apoyo de las Fuerzas Armadas para controlar el orden interno²⁸; y la suspensión de los derechos relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en los territorios referidos.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil emitieron una carta exigiendo la derogatoria del estado de emergencia; misma que se publicó en la plataforma de Servindi²⁹. La carta fue firmada el 11 de enero del 2009 por una variedad de actores, incluyendo las autoridades regionales, las autoridades locales, las autoridades comunales, las organizaciones populares, las organizaciones sindicales y “el pueblo de Ayacucho en general”. A través de la comunicación los distintos actores afirmaron que la Empresa Perú LNG habían vulnerado los derechos de los comuneros, las comunidades campesinas y los gobiernos locales, con “las negociaciones por el paso de servidumbre con las comunidades dueños ancestrales de sus tierras...”. Se exige al gobierno central una posición de defensa de los derechos de “estos pueblos” en su conflicto con la Empresa Perú ING. Servindi ofrece una lectura parecida, afirmando que la declaratoria constituía una medida política que buscaba “favorecer a la empresa que vulnera los derechos ancestrales de las comunidades y causa daños al ambiente y los recursos naturales”.

No obstante lo anterior, la cobertura mediática a nivel nacional sobre este caso fue bastante limitada. En el periódico Perú21 se publicó una nota en que se exponen los elementos principales de la declaratoria³⁰. Luego, en el Comercio se publicó una nota en que se avisaba que la medida sería levantada³¹. En dicha nota se cita al entonces Premier, Yehude Simón:

28 Sobre la problemática de los militares desempeñando funciones de control del orden interno en América Latina más generalmente y en México más específicamente ver Magide y Wright (2012).

29 “Perú: unánime rechazo a declaratoria de estado de emergencia en Ayacucho” 12 de enero 2009 disponible en www.servindi.org.

30 “Declararon el estado de emergencia en cuatro distritos de Huamanga”, artículo de prensa publicado en Perú 21, 31 de diciembre del 2008, www.peru21.pe.

31 “Levantarán el estado de emergencia en cuatro distritos ayacuchanos”, artículo de prensa publicado en el Comercio, www.elcomercio.pe.

Claire Wright

“Después de un diálogo fructífero, que se tuvo hace más o menos tres semanas, y en la medida que estos problemas se iban ir resolviendo, nos habíamos comprometido a levantar el Estado de Emergencia...” No obstante, no se ofrecen afirmaciones por parte de los actores campesinos o autoridades locales involucrados en el conflicto.

Según la Defensoría del Pueblo³², el día 15 de enero del 2009, los representantes del Gobierno Central, Gobierno Regional, Gobiernos Locales, sociedad civil y la Empresa Perú LNG se reunieron para llegar a un común acuerdo³³. Por lo tanto, el estado de emergencia dictado en los tres distritos de Ayacucho puso fin al conflicto de forma inmediata. No obstante, el alcance de los acuerdos y su aceptación por parte de todos los actores interesados no quedan claros.

Caso 3 – El Conflicto en Cajamarca (2011 y 2012)

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo³⁴, las autoridades, los representantes de organizaciones de sociedad civil y comuneros de las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc demandaron la declaratoria de la inviabilidad del Proyecto minero Conga de la Empresa Minera Yanacocha SRL, por los impactos ambientales negativos susceptibles de generarse en el ambiente ante la afectación de cuatro lagunas consideradas “cabecera” de cinco cuencas hidrográficas. Se produjo un paro indefinido iniciado el 24 de noviembre del 2011, y a pesar de celebrarse una reunión el 4 de diciembre entre autoridades nacionales, regionales, locales y de sociedad civil organizada, no se pudo llegar a acuerdos, debido a la falta de consenso en torno al levantamiento del paro indefinido.

En este contexto, el 4 de diciembre de 2011, Presidente Ollanta Humala emitió el DS N° 093-2011-PCM declarado el estado de emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá, del departamento de Cajamarca. La declaratoria en este caso se fundó en lo siguiente:

Que, el ejercicio de derechos fundamentales de la población... vienen siendo perturbados por actos de violencia que impiden

³² 59° Reporte de Conflictos Sociales, enero 2009, Defensoría del Pueblo de Perú, disponible en www.defensoria.gob.pe.

³³ De acuerdo con la entrevista realizada a Félix Vale Vega en Sucre, Bolivia, abril 2007, las mesas de diálogo después de haber implementado una medida tal y como el estado de emergencia pueden sufrir de asimetrías de poder.

³⁴ Reporte de Conflictos Sociales N° 93, noviembre 2011, Defensoría del Pueblo Perú, www.defensoria.gob.pe.

La seguridad energética como “amenaza excepcional”: Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú

su normal ejercicio, afectando la integridad física de civiles y miembros de la Policía Nacional del Perú, así como la propiedad pública y privada en algunas provincias del departamento de Cajamarca.

DS N° 093-2011-PCM

Se refiere a la “magnitud de los hechos acaecidos” y la necesidad de “restablecer el orden interno y procurar la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos y los servicios públicos y privados”. Las medidas aplicadas son dos: restringir las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y tránsito en el territorio³⁵; y se autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas para apoyar la Policía Nacional (Resolución Suprema N° 591-2011-DE), especificando que “La actuación de las Fuerzas Armadas estará dirigida a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de la población afectada, facilitando de este modo que los efectivos de la Policía Nacional del Perú concentren su accionar en el control del orden público...”

De acuerdo con la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), fue la intervención militar en el marco del estado de emergencia lo que puso fin a las protestas de las autoridades campesinas³⁶. Al levantar el estado de emergencia se instauró una mesa de diálogo para abordar los impactos del Proyecto Conga, que había sido la causa de las protestas. Además, las distintas organizaciones indígenas del país (AIDSEP, CCP, CONACAMI y ONAMIAP) emitieron un comunicado conjunto criticando la medida por lo siguiente: “Hacemos un llamado de auxilio nacional e internacional por violación de nuestros derechos humanos contra nuestros pueblos y comunidades, que lo único que hacen es defender sus recursos hídricos y su derecho a elegir su propio modelo de desarrollo, basado en actividades sustentables para la actual y las futuras generaciones”³⁷.

El uso del estado de emergencia frente a las protestas en Cajamarca llamó la atención de la prensa nacional, con una serie de artículos en los diarios de

³⁵ Ya en la década de los ochenta se acordó que son los derechos y no las garantías que se pueden suspender bajo un régimen de excepción (García-Sayán, 1989) por lo tanto ese elemento representa un retroceso en Perú.

³⁶ “Por fin se levantó estado de emergencia en Cajamarca” 15 de diciembre del 2011, www.conacami.pe.

³⁷ “Pacto de Unidad Rechaza Estado de Emergencia contra Cajamarca” 5 de diciembre de 2011, www.conacami.pe.

Claire Wright

mayor tiraje³⁸. Los artículos de prensa se limitaron a describir el contenido de la declaratoria, cómo la calma volvió a las calles de las provincias afectadas y cómo la medida se levantó. De forma interesante, parece que durante el estado de emergencia el diálogo siguió³⁹ pero con una presión evidentemente mayor para los dirigentes sociales. Además, después de suspender el paro, otra nota de prensa afirma que una Comisión de Alto Nivel viajaría desde Lima para Cajamarca para consultar con los representantes de la sociedad civil y las comunidades campesinas⁴⁰. Finalmente, cabe destacar la publicación de otro artículo en el que se explica que se anunció otro paro en provincias de Cajamarca para rechazar la medida⁴¹.

En resumidas cuentas, la aplicación del primer estado de emergencia en el conflicto producido en Cajamarca 2011 frenó las protestas y se reanudó el diálogo al corto plazo. Sin embargo, no puso fin al conflicto latente ya que las protestas siguieron después de unos meses. De hecho, en julio 2012 los mismos actores sociales demandaron que se declarara la inviabilidad del Proyecto minero Conga por los impactos ambientales negativos susceptibles de generarse en el ambiente, ante la afectación de cuatro lagunas consideradas cabecera de cinco cuencas hidrográficas⁴². El 24 de junio el gobierno anunció su voluntad de dialogar pero el 29 la empresa Yanacocha informó que había iniciado los trabajos de construcción de un reservorio. Como consecuencia, el día 3 de julio se llevaron a cabo una serie de protestas en las que tres personas fallecieron debido a enfrentamientos entre manifestantes y las fuerzas del orden en la ciudad de Celendín, (posteriormente falleció otra persona que había quedado herida).

En este contexto, el 3 de julio del 2012, Presidente Ollanta Humala en Consejo de Ministros emitió el Decreto Supremo N° 070-2012-PCM declarando el estado de emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc, del departamento de Cajamarca. En este caso la justificación de la declaratoria fue la siguiente:

... Que, como es de público conocimiento, actos de violencia y alteración del orden público vienen poniendo en riesgo la

³⁸ Ver por ejemplo: "Lerner explicó por qué se declaró estado de emergencia en Cajamarca" 5 de diciembre del 2011, www.elcomercio.pe; "Ejecutivo levanta oficialmente estado de emergencia en Cajamarca" 16 de diciembre del 2011, www.larepublica.pe; "Anuncian un paro de 48 horas contra el estado de emergencia" 8 de diciembre del 2011, www.peru21.pe.

³⁹ "Lerner explicó por qué se declaró estado de emergencia en Cajamarca" 5 de diciembre del 2011, www.elcomercio.pe.

⁴⁰ "Ejecutivo levanta oficialmente estado de emergencia en Cajamarca" 16 de diciembre del 2011, www.larepublica.pe.

⁴¹ "Anuncian un paro de 48 horas contra el estado de emergencia" 8 de diciembre del 2011, www.peru21.pe.

⁴² Reporte de Conflictos Sociales N° 101, Julio 2012, Defensoría del Pueblo Perú, www.defensoria.gob.pe.

***La seguridad energética como “amenaza excepcional”:
Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú***

seguridad de los ciudadanos y miembros de la Policía Nacional del Perú; así como, afectan la propiedad pública y privada en algunas provincias del departamento de Cajamarca...

DS 070-2012-PCM

De acuerdo con la tendencia establecida por los demás decretos, se refiere a la necesidad de “restablecer el orden interno y procurar la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos y los servicios públicos o privados.” Una vez más, se suspenden las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. En este caso, la policía queda exclusivamente a cargo de mantener el orden público.

En un comunicado, CONACAMI critica la imposición del estado de emergencia como medida de fuerza: “condenamos y repudiamos enérgicamente al gobierno de Ollanta Humala Tasso, por la imposición del mega proyecto Conga en Cajamarca, utilizando las armas y la fuerza con un “estado de emergencia” sin escuchar sus justas demandas del pueblo de Cajamarca⁴³.” Además se rechaza “el modelo de criminalización de la protesta social implementada por el ejecutivo” y se busca la “integridad y la vida de humildes campesinos y ronderos que vienen defendiendo la dignidad de todos los peruanos y su derecho a elegir su propio modelo de desarrollo”. Finalmente, denuncia que “en aquellos pueblos ubicados bajo la influencia directa de las empresas transnacionales están suspendidas las garantías constitucionales”. De hecho, cuando se prorrogó la medida, más protestas se suscitaron en otras provincias y en las provincias afectadas se llevaron a cabo acciones de protesta sutiles tales como el cierre voluntario de negocios⁴⁴. Por su parte, el Comando de Lucha Regional contraatacó de forma simbólica: “Declaramos estado de alerta ronderil por atentar contra la seguridad ciudadana y comunal a la presencia de elementos extraños y de las fuerzas de ocupación policial y militar en nuestras comunidades campesinas⁴⁵.”

Como en los demás casos, se publicaron varios artículos relativos al estado de emergencia declarado en Cajamarca 2012⁴⁶. La mayoría se centran en la declaración y el levantamiento de la medida aunque se resalta

43 “CONACAMI condena violación de derechos humanos en Cajamarca” 4 de julio del 2012, www.conacami.pe.

44 “Perú: Anuncian nuevas movilizaciones en Cajamarca en rechazo a proyecto minero Conga” 3 de agosto del 2012 www.servindi.org.

45 Ibid.

46 “Cajamarca: desafían estado de emergencia y anuncian paro de 48 horas” 4 de agosto del 2012 www.comercio.pe.

Claire Wright

un dato importante: el hecho de que los pobladores, las comunidades y las autoridades no respetaran la declaratoria y llevaran a cabo paros durante la vigencia de la misma, acusando al gobierno de "autoritario"⁴⁷. Es más, en varios artículos se hace hincapié en la prórroga que se dio a la medida y se cita al dirigente social Ydelso Hernández, quien afirmó "La prórroga dada el mes pasado fue una muestra de soberbia e intransigencia del gobierno. Con estado de emergencia o no nuestra lucha sigue firme"⁴⁸. Nuevamente, hasta que se levantó el estado de emergencia no se volvió al diálogo⁴⁹.

Es importante resaltar que, debido a las continuas protestas, la Empresa Newmont anunció la suspensión de sus actividades en la zona⁵⁰. Además, a fecha de diciembre 2012 las protestas seguían en curso. Por lo tanto, el caso del conflicto en Cajamarca muestra cómo el estado de emergencia no siempre frena las protestas, más bien al contrario. Un aspecto interesante de este caso es la formación de una conciencia sobre el estado de emergencia por parte de los indígenas y la resignificación del mismo término con el "estado de alertaronderil".

Caso 4 – El Conflicto en Espinar (2012)

De acuerdo con los reportes de la Defensoría del Pueblo⁵¹, el día 21 de mayo se inició una paralización en Espinar por parte de la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), el Frente de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), la comunidad campesina de Suero y Cama, y la comunidad campesina de TintayaMarquiri en contra de la empresa XstrataTintaya. Los agraviados demandaban ampliar los aportes al desarrollo socioeconómico; cerrar o reubicar la presa de relaves de Huanipampa; y asumir compromisos ambientales ante posibles impactos susceptibles de generarse como consecuencia de sus actividades en la zona. Entre el 22 y el 28 de mayo se desarrollaron acciones de protesta y enfrentamientos, y el diálogo no prosperó. Los enfrentamientos causaron la muerte de dos personas y un número de heridos de pobladores y efectivos policiales⁵².

⁴⁷ "Cajamarca: desafían estado de emergencia y anuncian paro de 48 horas" 4 de agosto del 2012 www.comercio.pe.

⁴⁸ "Cajamarca ya no están en estado de emergencia pero fuerzas del orden seguirán" 2 de septiembre del 2012, www.larepublica.pe.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Reporte de Conflictos Sociales N° 103, Septiembre 2012, Defensoría del Pueblo Perú, www.defensoria.gob.pe.

⁵¹ Reporte de Conflictos Sociales N° 99, Mayo 2012, Defensoría del Pueblo Perú, www.defensoria.gob.pe.

⁵² Reporte de Conflictos Sociales N° 106, Diciembre 2012, Defensoría del Pueblo Perú, www.defensoria.gob.pe.

La seguridad energética como “amenaza excepcional”: Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú

En este contexto, el 28 de mayo del 2012 el Presidente Ollanta Humala emitió el Decreto Supremo N° 056-2012-PCM declarando el estado de emergencia en la provincia de Espinar del departamento de Cusco. En este caso la declaratoria se fundó en lo siguiente:

...Que, el ejercicio de derechos fundamentales de la población... vienen siendo perturbados por actos de violencia en la provincia de Espinar del departamento de Cusco que impiden su normal ejercicio, afectando la integridad física de civiles y miembros de la Policía Nacional del Perú, así como la propiedad pública y privada, a raíz de las acciones y actividades vinculadas o relacionadas de hechos propiciados contra las actividades mineras de la empresa XstrataTintaya y proyecto Antapacay...

DS N° 056-2012-PCM

Nuevamente, se invoca la necesidad de “restablecer el orden interno y procurar la defensa y protección de los derechos ciudadanos y los servicios públicos o privados.” La medida especial empleada en este caso es la suspensión de las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. La policía sería la encargada de mantener el orden público.

Frente a la declaración del estado de emergencia en Espinar, CONACAMI emitió un comunicado denunciando la medida, exigiendo “la inmediata liberación de los detenidos y el restablecimiento de las garantías constitucionales para la protección de la vida e integridad de las personas...”. En ese sentido apoyan “los pueblos indígenas que defienden la Pachamama y sus recursos⁵³”. La lectura que hace Servindi de la situación es la siguiente: “Para más de una organización social el Estado peruano, una vez más, se hace presente de forma tardía e inadecuada para intentar manejar un conflicto provocado por las actividades extractivas, soslayando los pedidos de las comunidades que ven afectadas su salud y ambiente⁵⁴”.

La declaratoria del “estado de emergencia” en Espinar llamó la atención de la prensa escrita a nivel nacional⁵⁵. Nuevamente, la mayoría de los

53 “CONACAMI condena violenta represión y Estado de Emergencia en Espinar” 29 de mayo del 2012, www.conacami.pe.

54 “Perú: detienen a líder de frente de defensa. Habría cuatro civiles muertos”, 29 de mayo del 2012, www.servindi.org.

55 “Dirigente de Espinar pidió cese de Estado de Emergencia para retomar diálogo”, 31 de mayo del 2012, www.elcomercio.pe; “Espinar: el Gobierno levantó el Estado de Emergencia en la Zona”, 23 de junio del 2012, www.elcomercio.pe; “Dirigente de Espinar reaparece en marcha en el Cusco”, 5 de junio del 2012, www.elcomercio.pe; “Se levanta el estado de emergencia en Espinar”, 24 de junio del 2012,

Claire Wright

artículos se limitan a describir la declaratoria y su posterior levantamiento. Sin embargo, unos pocos muestran una actitud crítica u ofrecen espacio a los afectados. Por ejemplo, *El Comercio* cita al dirigente Herbert Huamán, quien buscó el levantamiento del estado de emergencia como una pre-condición para retomar el diálogo⁵⁶. Por otra parte, en otro artículo el Presidente Humala estableció la vuelta al diálogo como pre-condición para el levantamiento de la medida⁵⁷.

Es importante destacar que, se levantó el estado de emergencia a finales de junio, antes de iniciar las negociaciones⁵⁸: en la muestra de fuerzas parece que los dirigentes campesinos hubieran ganado. Luego, toda una serie de negociaciones tuvieron lugar durante el 2012 con un resultado interesante: la penalización de la empresa XstrataTintaya con una multa determinada a razón de la presentación tardía de los reportes de impacto medioambiental⁵⁹. Por lo tanto, en el caso de Espinar el estado de emergencia no logró poner fin al conflicto sociales; más bien, mientras el gobierno puso como condición el paro de protestas para levantar la medida, las organizaciones sociales pidieron que primero se levantara el estado de emergencia antes de reanudar las negociaciones, que finalmente resultaron favorables para las comunidades campesinas. Fueron éstas últimas quienes ganaron la lucha del poder en este caso.

Análisis

Al inicio de este trabajo se plantearon dos preguntas para contestar a través de los cuatro estudios de caso:

¿Qué ha implicado la declaratoria del estado de emergencia en términos prácticos en el contexto de conflictos sobre el uso de recursos naturales, en Perú?

¿Qué efecto ha tenido la declaratoria de un estado de emergencia sobre el cauce de un conflicto sobre los recursos naturales, en Perú?

www.larepublica.pe.

56 “Dirigente de Espinar pidió cese de Estado de Emergencia para retomar diálogo”, 31 de mayo del 2012, www.elcomercio.pe.

57 “Espinar: el Gobierno levantó el Estado de Emergencia en la Zona”, 23 de junio del 2012, www.elcomercio.pe.

58 “Se levanta el estado de emergencia en Espinar”, 24 de junio del 2012, www.larepublica.pe.

59 Reporte de Conflictos Sociales N° 106, Diciembre 2012, Defensoría del Pueblo Perú, www.defensoria.gob.pe.

***La seguridad energética como “amenaza excepcional”:
Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú***

En respuesta a la primera pregunta se ha encontrado que en primera instancia el estado de emergencia en todos los casos implica la suspensión del disfrute de derechos humanos (Bagua y Huamanga) o incluso de las garantías constitucionales (Cajamarca y Espinar) y en algunos casos el despliegue de la fuerza militar para apoyar a la policía en tareas de control del orden interno. En segunda instancia, estas medidas han facilitado la detención masiva de dirigentes sociales y en un caso se produjo un trágico balance de 33 muertos entre manifestantes y policías (Bagua, 2009). La tabla a continuación resume estos hallazgos.

Tabla 1: Dimensiones del uso del estado de emergencia en conflictos socioambientales en Perú 2008-2012

Medidas/Caso	Bagua	Huamanga	Cajamarca	Espinar
Se suspenden derechos	Sí	Sí	Sí	Sí
Se emplea la fuerza militar	Sí	Sí	Sí	No
Se llevan a cabo detenciones masivas	Sí	No.	Sí	Sí
Se producen víctimas mortales	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Luego, en respuesta a la segunda pregunta cabe diferenciar entre dos situaciones de correlación de fuerzas: cuando las organizaciones sociales se encuentran en una situación de fuerza menor que el gobierno, el estado de emergencia sirve para frenar las protestas en un primer momento (Bagua en 2008; Huamanga; Cajamarca en 2011); y cuando las organizaciones sociales tienen apoyos más amplios o han sufrido promesas incumplidas, el estado de emergencia no sirve para frenar las protestas en un primer momento (Bagua 2009; Cajamarca en 2012; Espinar). Incluso en dos casos, el estado de emergencia se levanta antes de que se levanten las protestas (Cajamarca en 2012 y Espinar). Aunque en todos los casos se retomaron negociaciones durante o después de la declaratoria, en el caso de Bagua y Cajamarca los conflictos siguen activos. Finalmente, a través de las declaraciones de los líderes indígenas, queda patente que la declaratoria del estado de emergencia siempre sirve para intimidar.

Tabla 2: Efectos de la declaratoria de los estados de emergencia sobre el cauce de los conflictos sobre los recursos naturales en Perú, 2008-2012

	Bagua	Huamanga	Cajamarca	Espinar
Se acaban las protestas antes de levantar el EdeE	Sí (aunque en 2009 sólo después de semanas de protestas y muertes trágicas).	Sí	No	No
Se reanudan diálogos	Sí	Sí	Sí	Sí
El conflicto se apaga a largo plazo	No	Sí	No	Sí
Efecto de intimidación	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, cabe destacar dos observaciones adicionales: primero, que se aprecia una creciente conciencia acerca del estado de emergencia como mecanismo de represión por parte de las organizaciones indígenas involucradas en conflictos sobre recursos naturales; segundo, que el uso de los estados de emergencia en este conflicto no es exclusivo de un color político específico, ya que tanto el Presidente García como el Presidente Humala han seguido la misma tendencia. En ese sentido los hallazgos de este estudio están acorde con las observaciones de investigadores como Bebbington (2009), quien afirma que el modelo extractivista y la importancia de los recursos naturales constituyen una preocupación para todos los gobiernos de América Latina, más allá de la división izquierda-derecha.

Conclusiones

A través del presente estudio se ha ofrecido un acercamiento empírico al uso de un legado de un pasado autoritario en un contexto democrático para intentar poner fin a los conflictos sobre el uso y la extracción de los recursos naturales. En primer lugar, se encontró 6 declaratorias del estado de emergencia en el contexto de 4 diferentes conflictos, en el espacio de 5 años. Además, cabe destacar que en todos los casos se vieron involucrados los representantes de comunidades indígenas que luchaban para defender

***La seguridad energética como "amenaza excepcional":
Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú***

sus territorios, formas de vida, medio ambiente, y derechos culturales, algo que representa la continuación de una larga lucha histórica en el país. En ese sentido se ha descubierto una tendencia que podría comprobarse en otros contextos o a través de distintos mecanismos.

Luego, más específicamente, al preguntarnos por las dimensiones del estado de emergencia, tal y como se emplea en la práctica, se encontró que el uso del estado de emergencia siempre sirve para detener e intimidar. Sin embargo, al preguntarnos por el efecto del estado de emergencia sobre el cauce del conflicto, resultó que no siempre sirve para poner fin al mismo: todo depende de la correlación de fuerzas entre gobierno y actor social.

Finalmente, es importante destacar que el uso del estado de emergencia representa un fracaso por parte de sucesivos gobiernos a la hora de encauzar conflictos por las vías democráticas. Su intervención – en estos casos – se caracteriza por la violencia física y simbólica, amparada en la aplicación errónea de un mecanismo contemplado en la suprema norma del Estado. para enfrentar circunstancias de "amenaza excepcional" para la vida de la nación o la constitución. El mensaje que se transmite a través del uso de este mecanismo es que garantizar la seguridad energética prima sobre el derecho a la protesta y – en estos casos – los derechos culturales de las poblaciones originarias. Frente a esta situación, habría que preguntarse si el modelo extractivista puede permitir la oposición, las críticas y la participación desde los ciudadanos y – de ser así – cuáles son las formas adecuadas para que los ciudadanos pueden hacerse escuchar.

**La seguridad energética como "amenaza excepcional":
Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú**

Referencias bibliográficas

- Arellano, Javier (2008) "Resurgimiento minero en Perú: ¿una visión moderna de una vieja maldición?". *Colombia Internacional* No. 67, ene-junio: pp.60-83.
- Assies, Willem (2003) "David versus Goliath: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Cochabamba, Bolivia". *Latin American Perspectives* 30:14, pp.14-36.
- Aylwin, José (2000) "Los conflictos en el territorio mapuche. Antecedentes y perspectivas". *Perspectivas*, Vol 3, n° 2:pp. 277-300
- Bebbington, Anthony & Humphreys Bebbington, Denise (2010) "An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries." *BWPI Working Paper* 117.
- Bebbington, Anthony (2009) "The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes?" *NACLA Report* www.sedmanchester.ac.uk
- Cáceres Santa María, Baldomero, Cabieses Cubas, Hugo, Durand Guevara, Anahí, Soberón Garrido, Ricardo y Rumrill García, Róger (2007) *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú: Programa Democracia Transformación Global*.
- Clutterbuck, Richard (2005) "Peru: Cocaine, Terrorism, and Corruption". *International Relations*, No.12: pp.77-92
- Colomer Viadel, Antonio (1990) *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.

Claire Wright

Comisión de la Verdad y Reconciliación: "Cronología 1978-2000" en Comisión de la Verdad y Reconciliación: Informe Final, 28 de agosto del 2003, [ref. de 11 de junio, 2007] www.cverdad.org.pe

Degregori, Carlos Iván (1993) "Identidad étnica, movimientos sociales, y participación política en el Perú". *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, eds A. Adrianzén et al Lima, IFEA/IMAP: pp. 113-133.

García-Sayán, Diego (1989) *Habeas Corpus y Estados de Emergencia*, Lima: Comisión Andina de Juristas.

Greene, Shane (2009) *Customizing Indigeneity: Paths to a Visionary Politics in Peru*, Palo Alto, California: Stanford University Press.

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005): "Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Perú", julio 2005. [ref. de 11 de junio, 2007] www.iigov.org

Jaskoski, Maiah (2011) "Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation and Mission Performance in Peru" en *Armed Forces and Society*, pp. 70-91.

Kruijt, Dirk y Kees Koonings (2002) "Introducción: la violencia y el miedo en América Latina" en Eds. Kriujt y Koonings *Las sociedades de miedo*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Loveman, Brian (1993) *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

Loveman, Brian and Davies, Thomas M (1997): *The politics of antipolitics. The Military in Latin America*. Littlefield, USA Scholarly Resources Inc.

Magide, Aquiles & Wright, Claire (2012) "Los derechos civiles en México: un balance tras un sexenio de 'populismo punitivo'" en ed Salvador Martí i Puig *¿Adónde chingados va México? Un análisis político y socioeconómico de dos sexenios (2000-2012)*. La Catarata, Madrid, pp. 253-266,

Mella Seguel, Eduardo (2007) *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*. Santiago de Chile, Lom Editores/Observatorio de los derechos de los pueblos indígenas.

**La seguridad energética como "amenaza excepcional":
Estados de emergencia y conflictos socioambientales en Perú**

- Ortiz-T, Pablo (2011) "Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿pueden cohabitar?" en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, No. 39: pp. 11-23.
- Pajuelo, Ramón (2006) *Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*, Lima, IEP/ Fundación Konrad Adenauer.
- Power Manchego-Muñoz, Jorge (1989) *La constitución peruana de 1979 (los estados de excepción)*. Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- Rodríguez Mir, Javier (2007) en "El Chaco argentino como región fronteriza. Límites territoriales, guerras y resistencia indígena" en *Hispana Nova, Revista de Historia Contemporánea* No.7.
- Rossell Arce, Pablo (2011) "2011: ¿El parteaguas del Evismo? Bolivia después del conflicto del TIPNIS" en *Nueva Sociedad* N° 237: pp. 4-16.
- Tinel, Francois-Javier (2008) *Las voces del silencio. Procesos de resistencia de los indígenas de Chimborazo durante el gobierno de León Febres Cordero: 1984-1988*. Quito, FLACSO/ABYA YALA.
- Vélez-Torres, Irene, Rátiva Gaona, Sandra y Varela Corredor, Daniel (2012) "Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca" en *Cuadernos de Geografía* Vol 21, n° 2: pp.59-73.
- Waldmann, Peter (1995) "Represión Estatal y Paraestatal en Latinoamérica". *América Latina Hoy*, No. 10: pp. 21-28.
- White, Louise G (1994) *Political Analysis: Technique and Practice*. USA: Harcourt Brace and Company.
- Wright, Claire y Martí Puig, Salvador (2012) "Conflicts Over Natural Resources and Activation of Indigenous Identity in Cusco Peru". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol. 7, Issue 3: pp. 249-274.
- Wright, Claire & Soliz Landivar, Ana (2013) "From Military Instruments of Dictatorship to Political Instruments of Democracy: Regimes of Exception in Bolivia 2000-2010", *GIGA Working Papers Series* N° 218.
- Wright, Claire (2012a) *¿De la seguridad nacional a la gestión de riesgos? El uso político de los regímenes de excepción en Bolivia, Ecuador y Perú*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, España.

Claire Wright

Wright, Claire (2012b) "Going beyond the Roman dictator: a comprehensive approach to emergency rule, with evidence from Latin America". *Democratization*, Vol. 19, Number 4: pp. 713-734.

Zovatto, Daniel (1990). *Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina*. Caracas/San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

Mauricio Uribe-López¹
Anayatzin Ramírez-Andrade²

Introducción

Esta ponencia plantea, en primer lugar, un panorama general de la relación entre violencia y desigualdad en América Latina. Propone una clasificación de las diferentes manifestaciones de violencia directa y personal: identificando nueve tipos de situaciones. Luego, clasifica los países de la región y señala brevemente la distinción entre desigualdades horizontales y desigualdades verticales como una distinción útil a la hora de analizar la relación entre estilos de desarrollo y las diferentes manifestaciones de violencia personal y directa. Posteriormente, echa un vistazo a dos casos que se destacan en la clasificación: Honduras y Guatemala. Al final, presenta un par de conclusiones generales.

Guerra civil y violencia societal

Una guerra civil es una situación en la que hay una “lucha armada y sangrienta entre agrupaciones organizadas” (Bouthol, citado por Giraldo Ramírez, 2009, p. 33) —entre las cuales existe una intensa enemistad— al interior de una unidad política. Esa enemistad permite distinguir a tales agrupaciones de los grupos criminales que son, apenas, malos ciudadanos (como el ladrón o el asesino que busca esconder su delito), pero no enemigos

¹ Doctor en Ciencia Política. Profesor del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes.

² Especialista en Desarrollo Local y Regional. Candidata al grado de Maestría en Estudios Interdisciplinarios de Desarrollo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes.

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

de la comunidad política. Mientras el criminal puro reconoce la validez del orden que quebranta (Weber, 1964), las partes en una guerra civil reivindican, cada una, su propio orden. El *animus belli* implica la negación del orden de la contraparte y la afirmación del propio. Por esa razón una guerra civil corresponde a una escisión de la soberanía (Kalyvas, 2001).

Con base en los criterios planteados por el *Correlates of War Project*, la base de datos sobre conflictos armados de la Universidad de Uppsala y el Instituto Internacional de Investigación sobre Paz de Oslo, PRIO (por sus iniciales en inglés), plantean un umbral cuantitativo a partir del cual se puede considerar la existencia de un conflicto armado: más de 25 muertes relacionadas directamente con el conflicto durante un año.³ La justificación de ese umbral es la siguiente:

Disminuir el umbral permitirá incluir más conflictos y concederá más flexibilidad. De otro lado no queremos bajar demasiado el umbral y, concentrarnos en una cadena de pequeños incidentes que difícilmente serán de gran impacto en la vida económica y social. El umbral más bajo adoptado acá -25 muertes en un año sólo año- es suficientemente alto como para que la violencia represente un evento políticamente significativo, aunque su impacto preciso en lo local y en lo internacional pueda variar (Gleditschet al. 2002, p. 617)

También proponen otro umbral a partir del cual se puede considerar que hay una "guerra": mil muertes relacionadas con el conflicto durante un año. No obstante, dado que la intensidad de una guerra es más una característica endógena a la misma (cada guerra puede tener períodos de escalamiento y otros de reducción de las operaciones y las bajas), no es del todo apropiado utilizar el umbral de mil muertes como criterio previo para su identificación. Por esa razón, en este texto usamos el indicador de intensidad de acumulada "Cum Int" de la base de datos de Uppsala y el PRIO, el cual asigna "uno" a aquellos conflictos a partir del año en el que el número acumulado de muertes relacionadas directamente con el conflicto llega al umbral de mil, y "cero" a aquellos años anteriores a aquel en el que se alcanza ese número. Así, si en un año equis, la guerra civil causa directamente menos de mil muertes, no dejaría de ser calificada como tal. De lo contrario, la identificación de cada guerra quedaría supeditada a una absurda intermitencia.

³ Preferimos la expresión "muertes relacionadas directamente con el conflicto" a "muertes relacionadas con los combates" porque la última no parece del todo apropiada para dar cuenta de la irregularidad de las guerras civiles que no corresponden al paradigma clausewitziano de la guerra moderna centrada en el combate, y en las que la mayor parte de las bajas son civiles.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

La *violencia societal* se puede caracterizar como un conjunto de manifestaciones de violencia personal y directa llevadas a cabo por agentes individuales o colectivos. Ese conjunto de manifestaciones expresa hondas fracturas en una sociedad. Esas fracturas no necesariamente asumen la forma de una escisión de la soberanía o una ruptura de la comunidad política como la que representa una guerra civil.

Aunque la violencia societal tiene múltiples manifestaciones, la tasa de homicidios es un indicador muy representativo de ésta. De acuerdo con Kliksberg (2008), una tasa de homicidios igual o superior a ocho por cada cien mil habitantes es considerada por los expertos como una tasa epidemiológica que refleja, precisamente, hondas fracturas sociales. Tanto la guerra civil como la violencia societal son ejemplos de ejercicio de violencia personal y directa dado que, en ambos casos, hay algún actor que causa daño a una víctima o a un conjunto de víctimas, disminuyendo sus realizaciones mentales o corporales potenciales (Galtung, 1969).

Es célebre y polémica la distinción propuesta por Johan Galtung entre violencia personal y directa y violencia estructural. De acuerdo con el sociólogo noruego, la primera se caracteriza por que hay un agente específico causante del daño. En cambio, la violencia estructural es indirecta y corresponde a una situación en la que la sociedad tiene la posibilidad de garantizar a sus miembros cierto nivel de realizaciones potenciales, pero por problemas distributivos o fallas de acceso a los bienes y servicios que constituyen los medios para alcanzar dichas realizaciones, hay una brecha –para una parte de sus miembros– entre sus realizaciones efectivas y las potenciales. La violencia estructural es indirecta de modo que, “cuando un marido golpea a su esposa hay un claro caso de violencia personal, pero cuando un millón de esposos mantienen un millón de esposas en la ignorancia, hay violencia estructural (Galtung, 1969, p. 171).

La noción de violencia estructural puede ser entendida como un “estiramiento conceptual” que anula las posibilidades de explicación y análisis de la causalidad entre desigualdad y violencia al subsumir la una en la otra. No obstante, tiene la ventaja de llamar la atención sobre la penuria causada por las injusticias sociales⁴. Además, la distinción entre la violencia estructural y la violencia personal y directa permite considerar en forma separada los dos fenómenos, habilitando el estudio de las relaciones entre ellos. Una manera de abordar esas relaciones es tomando en consideración la forma en la que

⁴ “La miseria es una forma de sufrimiento, de modo que hay violencia en algún punto” (Galtung, 1996, p. 2).

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

el *estilo de desarrollo*,⁵ en cada comunidad política, moldea las condiciones de uno u otro tipo de manifestaciones de la violencia directa.

América Latina: Violencia Societal y Desigualdades (Vertical y Horizontales)

Los países de América Latina y el Caribe son –en promedio– los más desiguales del mundo. También –con notables excepciones– los que tienen las mayores tasas de homicidios. Al interior de la región, la variabilidad en la tasa de homicidios es mucho mayor que la variabilidad en el coeficiente de Gini (cuadro 1). Los países menos desiguales de la región tienen coeficientes de Gini superiores al promedio en Norteamérica, Europa y Asia.

Cuadro 1. Tasas de Homicidios y Coeficientes de Gini a Nivel Mundial por Regiones

Región	Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes				Coeficiente de Gini de Distribución del Ingreso			
	Valor Mínimo	Valor Máximo	Media	Desviación Estándar	Valor Mínimo	Valor Máximo	Media	Desviación Estándar
África	1,1	56,9	16,34	11,346	0,2983	0,6577	0,4270	7,99528
Norte-américa	1,6	4,8	3,20	2,262	0,3256	0,4081	0,3668	5,83363
Asia	0,2	48,0	4,46	7,2599	0,2782	0,4621	0,3581	4,41989
Europa	0,0	19,2	2,58	3,330	0,2562	0,4356	0,3231	4,41989
América Latina y el Caribe	3,4	85,5	21,06	17,553	0,4047	0,5695	0,5015	4,55418
Oceanía	0,0	13,0	3,1	4,033	0,3519	0,6110	0,4523	10,86766

Fuente: Elaboración propia con base en UNODC (2013) para las tasas de homicidios –excepto para el caso de Honduras para el cual se tomó la cifra suministrada por el Observatorio de la Violencia UNAH-IUDPAS (2013)– y con base en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (2013) para los coeficientes de Gini. Las cifras de

⁵ Estilo de desarrollo es “la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios” (Pinto, 2008, p.78), siendo el “para quiénes” el factor preponderante de modo que, el rasgo distintivo de un estilo de desarrollo es su inclinación en el mediano y largo plazo hacia la desigualdad o hacia la desigualdad.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

homicidios corresponden al dato disponible más cercano a 2011. Las cifras sobre Gini corresponden al año más reciente disponible entre 2005 y 2012, excepto para Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Francia, Alemania y el Reino Unido, países cuya cifra más reciente disponible es anterior a ese período.

Al examinar la relación entre desigualdad vertical y tasas de homicidios en América Latina, se puede apreciar que aquella no es condición necesaria para la existencia de altos niveles de violencia personal y directa. Hay países con tasas de homicidios muy altas como Venezuela⁶ que no tienen elevados niveles de desigualdad vertical (cuadro 2). De otro lado, la desigualdad vertical tampoco es condición suficiente para la existencia de altos niveles de violencia personal y directa, sobre todo si se tiene en cuenta que hay países como Chile⁷ y Bolivia, con altos niveles de desigualdad vertical (cuadro 2) y bajas tasas de homicidios⁸.

Sin embargo, que la desigualdad vertical no sea condición necesaria ni suficiente de la violencia personal y directa, no significa que sea un factor irrelevante en la explicación de ésta última. Rara vez, un resultado social se puede explicar apelando a una sola variable independiente. Además, el contexto importa. Esto es, una variable o característica puede contribuir a un resultado a través de su interacción con otras variables o características que están presentes en un caso pero no en otro (Ragin, 1987). Un resultado social también puede ocurrir o no por cuenta de algún mecanismo que activa, en unos casos, una relación de causalidad o que la desactiva, en otros (Elster, 1998). Por ejemplo, en el análisis de

6 De acuerdo con UNODC (2103), la tasa de homicidios en ese país, registrada en 2012, fue de 45,1 por cada cien mil habitantes)

7 La medición de la desigualdad vertical en Chile presenta resultados contradictorios cuando se mide como el número de veces que el ingreso del diez por ciento más rico supera al ingreso del diez por ciento más pobre y cuando se mide según el coeficiente de Gini (ver cuadro 2). De hecho, este último es muy criticado debido a que diferentes distribuciones del ingreso (distintas formas de la curva de Lorenz) pueden ser compatibles con el mismo valor del coeficiente de Gini (que corresponde al cociente que resulta de dividir el área que hay entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz sobre el área total bajo la línea de equidistribución). En Chile, la brecha entre los deciles extremos no es tan alta, mientras que el coeficiente de Gini sí lo es. Quizá este resultado de Chile tiene que ver con el hecho de que a pesar de la desigualdad, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010), pusieron en marcha una política social que redujo la incidencia de la pobreza de 38,6 por ciento en 1990 a 11,5 por ciento en 2009, reflejándose esto en una mayor participación de los más pobres en el ingreso (CEPAL, 2012). En el caso de Bolivia también hay cierta divergencia: es el país más desigual de América Latina si se considera la diferencia entre los deciles externos, y es el noveno más desigual entre 16 países, si se considera el coeficiente de Gini.

8 La tasa de homicidios registrada por Chile en 2011 fue de 3,7 homicidios por cada cien mil habitantes (UNODC, 2012). La tasa de homicidios de Bolivia -8,9 por cada cien mil habitantes en 2010 según UNODC (2012)- es apenas levemente superior a la tasa epidemiológica de homicidios. No obstante, es baja para los estándares latinoamericanos.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

homicidios corresponden al dato disponible más cercano a 2011. Las cifras sobre Gini corresponden al año más reciente disponible entre 2005 y 2012, excepto para Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Francia, Alemania y el Reino Unido, países cuya cifra más reciente disponible es anterior a ese período.

Al examinar la relación entre desigualdad vertical y tasas de homicidios en América Latina, se puede apreciar que aquella no es condición necesaria para la existencia de altos niveles de violencia personal y directa. Hay países con tasas de homicidios muy altas como Venezuela⁶ que no tienen elevados niveles de desigualdad vertical (cuadro 2). De otro lado, la desigualdad vertical tampoco es condición suficiente para la existencia de altos niveles de violencia personal y directa, sobre todo si se tiene en cuenta que hay países como Chile⁷ y Bolivia, con altos niveles de desigualdad vertical (cuadro 2) y bajas tasas de homicidios⁸.

Sin embargo, que la desigualdad vertical no sea condición necesaria ni suficiente de la violencia personal y directa, no significa que sea un factor irrelevante en la explicación de ésta última. Rara vez, un resultado social se puede explicar apelando a una sola variable independiente. Además, el contexto importa. Esto es, una variable o característica puede contribuir a un resultado a través de su interacción con otras variables o características que están presentes en un caso pero no en otro (Ragin, 1987). Un resultado social también puede ocurrir o no por cuenta de algún mecanismo que activa, en unos casos, una relación de causalidad o que la desactiva, en otros (Elster, 1998). Por ejemplo, en el análisis de

6 De acuerdo con UNODC (2103), la tasa de homicidios en ese país, registrada en 2012, fue de 45,1 por cada cien mil habitantes)

7 La medición de la desigualdad vertical en Chile presenta resultados contradictorios cuando se mide como el número de veces que el ingreso del diez por ciento más rico supera al ingreso del diez por ciento más pobre y cuando se mide según el coeficiente de Gini (ver cuadro 2). De hecho, este último es muy criticado debido a que diferentes distribuciones del ingreso (distintas formas de la curva de Lorenz) pueden ser compatibles con el mismo valor del coeficiente de Gini (que corresponde al cociente que resulta de dividir el área que hay entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz sobre el área total bajo la línea de equidistribución). En Chile, la brecha entre los deciles extremos no es tan alta, mientras que el coeficiente de Gini sí lo es. Quizá este resultado de Chile tiene que ver con el hecho de que a pesar de la desigualdad, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010), pusieron en marcha una política social que redujo la incidencia de la pobreza de 38,6 por ciento en 1990 a 11,5 por ciento en 2009, reflejándose esto en una mayor participación de los más pobres en el ingreso (CEPAL, 2012). En el caso de Bolivia también hay cierta divergencia: es el país más desigual de América Latina si se considera la diferencia entre los deciles externos, y es el noveno más desigual entre 16 países, si se considera el coeficiente de Gini.

8 La tasa de homicidios registrada por Chile en 2011 fue de 3,7 homicidios por cada cien mil habitantes (UNODC, 2012). La tasa de homicidios de Bolivia -8,9 por cada cien mil habitantes en 2010 según UNODC (2012)- es apenas levemente superior a la tasa epidemiológica de homicidios. No obstante, es baja para los estándares latinoamericanos.

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

la violencia personal y directa en América Latina, es claro que el efecto pernicioso de la desigualdad vertical sobre aquella tiende a inhibirse en contextos en los que tanto la capacidad del Estado como la calidad de la democracia son mayores (Uribe López, 2009).

Cuadro 2. Desigualdad Vertical en América Latina

Ordenamiento según el número de veces que el ingreso del decil más rico supera al ingreso del decil más pobre.	País	Número de veces que el ingreso del decil más rico supera al ingreso del decil más pobre	Ordenamiento según coeficiente de Gini	País	
1	Bolivia (2009)	63	1	Guatemala (2006)	0,585
2	Brazil (2011)	56,25	2	Honduras (2010)	0,567
3	Honduras (2010)	54	3	Brazil (2011)	0,559
4	Guatemala (2006)	47,4	4	Rep. Dominicana (2011)	0,558
5	Rep. Dominicana (2011)	44	5	Paraguay (2011)	0,546
6	Colombia (2011)	43	6	Colombia (2011)	0,545
7	Paraguay (2011)	42,6	7	Panamá (2011)	0,531
8	Panamá (2011)	40,2	8	Chile (2011)	0,516
9	México (2010)	37,4	9	Bolivia (2009)	0,508
10	Nicaragua (2009)	36,6	10	Costa Rica(2011)	0,503

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

11	Argentina (2011)	31,6	11	Argentina (2011)	0,492
12	Costa Rica (2011)	31,6	12	México	0,481
13	Venezuela (2011)	29	13	Nicaragua (2009)	0,478
14	Chile (2011)	26,37	14	Ecuador (2011)	0,46
15	Ecuador (2011)	21,87	15	El Salvador (2010)	0,454
16	El Salvador (2010)	21,37	16	Perú (2011)	0,452
17	Perú (2011)	21,25	17	Uruguay (2011)	0,402
18	Uruguay (2011)	13,9	18	Venezuela (2011)	0,397

Fuente: Elaboración propia con base en la CEPAL (2013). Las cifras de Argentina corresponden sólo al total urbano.

Pero –como ya se señaló– la violencia societal no es el único tipo manifestación de la violencia personal y directa. Tampoco la desigualdad vertical es la única expresión de la desigualdad. Existen también las desigualdades horizontales, es decir, entre grupos y no solo entre individuos como en el caso de la desigualdad vertical. “Las desigualdades horizontales son desigualdades entre grupos con alguna identidad compartida formada por la religión, los vínculos étnicos o las afiliaciones raciales, o alguna otra forma notoria que vincule grupos de personas” (Stewart, 2009, p. 137). La pertenencia a un grupo en desventaja puede hacer más difícil a sus miembros el acceso a bienes y servicios, al mercado laboral o a las oportunidades de participación política o en la vida social. Las desigualdades horizontales actúan, con frecuencia, como una de las causas estructurales de las guerras civiles.

Aparentemente, las guerras civiles pueden estar más relacionadas con las desigualdades horizontales y los casos de alta violencia societal con las desigualdades verticales. No obstante, para analizar en forma apropiada los diversos contextos en los que interactúan diferentes características del estilo de desarrollo (y en particular, diferentes clases desigualdad) con distintos tipos y niveles de violencia personal y directa, es pertinente

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

11	Argentina (2011)	31,6	11	Argentina (2011)	0,492
12	Costa Rica (2011)	31,6	12	México	0,481
13	Venezuela (2011)	29	13	Nicaragua (2009)	0,478
14	Chile (2011)	26,37	14	Ecuador (2011)	0,46
15	Ecuador (2011)	21,87	15	El Salvador (2010)	0,454
16	El Salvador (2010)	21,37	16	Perú (2011)	0,452
17	Perú (2011)	21,25	17	Uruguay (2011)	0,402
18	Uruguay (2011)	13,9	18	Venezuela (2011)	0,397

Fuente: Elaboración propia con base en la CEPAL (2013). Las cifras de Argentina corresponden sólo al total urbano.

Pero –como ya se señaló– la violencia societal no es el único tipo manifestación de la violencia personal y directa. Tampoco la desigualdad vertical es la única expresión de la desigualdad. Existen también las desigualdades horizontales, es decir, entre grupos y no solo entre individuos como en el caso de la desigualdad vertical. “Las desigualdades horizontales son desigualdades entre grupos con alguna identidad compartida formada por la religión, los vínculos étnicos o las afiliaciones raciales, o alguna otra forma notoria que vincule grupos de personas” (Stewart, 2009, p. 137). La pertenencia a un grupo en desventaja puede hacer más difícil a sus miembros el acceso a bienes y servicios, al mercado laboral o a las oportunidades de participación política o en la vida social. Las desigualdades horizontales actúan, con frecuencia, como una de las causas estructurales de las guerras civiles.

Aparentemente, las guerras civiles pueden estar más relacionadas con las desigualdades horizontales y los casos de alta violencia societal con las desigualdades verticales. No obstante, para analizar en forma apropiada los diversos contextos en los que interactúan diferentes características del estilo de desarrollo (y en particular, diferentes clases desigualdad) con distintos tipos y niveles de violencia personal y directa, es pertinente

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

contar con una tipología para la identificación y caracterización de estos últimos.

Tipos de Casos de Violencia Directa en América Latina

Tomando como base una tipología de casos que resulta de relacionar la existencia de tres tipos de situaciones: i) guerra civil, ii) postconflicto y iii) ausencia de guerra civil reciente (al menos desde el final de la guerra fría), con tres niveles de violencia societal según la tasa de homicidios sea: i) inferior a la tasa epidemiológica, ii) superior a la tasa epidemiológica pero menor al doble de ésta y iii) superior al doble de la tasa epidemiológica, se pueden identificar nueve tipos de casos que van desde la sociedad pacífica hasta el conflicto armado y alta violencia societal (cuadro 3).

Cuadro 3. Definición de Tipos de Casos

Tipo de casos		Definición
Paz	Sociedad Pacífica	No hubo guerra civil desde 1990 y la tasa de homicidios es menor que 8.
	Post-conflicto Pacífico	La guerra terminó después de 1990 y la tasa de homicidios es igual o menor que 8.
Paz Violenta	Violencia Societal	No hubo guerra civil después de 1990 pero la tasa de homicidios es mayor que 8 y menor que 16.
	Alta Violencia Societal	No hubo guerra civil después de 1990 pero la tasa de homicidios es igual a 16 o mayor que 16.
	Post-conflicto Violento	La guerra terminó después de 1990 y la tasa de homicidios es mayor que 8 y menor que 16.
	Post-conflicto Altamente Violento	La guerra terminó después de 1990 y la tasa de homicidios es mayor que 16.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

Guerra Civil	Conflicto Armado y Sociedad Pacífica	Hay conflicto armado cuyo indicador de intensidad acumulada es igual a 1 y la tasa de homicidios es menor que 8.
	Conflicto Armado y Violencia Societal	Hay conflicto armado cuyo indicador de intensidad acumulada es igual a 1 y la tasa de homicidios es igual mayor que 8 y menor que 16.
	Conflicto Armado y Alta Violencia Societal	Hay conflicto armado cuyo indicador de intensidad acumulada es mayor que 16.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Clasificación de los Países de América Latina por Tipos de Casos de Violencia Directa

Tipo de casos		Definición
Paz	Sociedad Pacífica	Argentina, Chile, Uruguay
	Post-conflicto Pacífico	
Paz Violenta	Violencia Societal	Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Paraguay
	Alta Violencia Societal	Honduras, México, Panamá, Brasil, Venezuela
	Post-conflicto Violento	Nicaragua, Perú
	Post-conflicto Altamente	El Salvador, Guatemala.
Guerra Civil	Conflicto Armado y Sociedad Pacífica	
	Conflicto Armado y Violencia Societal	
	Conflicto Armado y Alta Violencia Societal	Colombia

Fuente: Elaboración propia con base en UNODC (2013) y UDCP/PRIIO (2013)

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

El cuadro 4 arroja resultados interesantes. En primer lugar, pone en evidencia que ninguno de los países que en la región se han visto envueltos en duraderas guerras civiles en las últimas cinco décadas (Colombia, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Perú), clasifica hoy como post-conflicto pacífico. Sin embargo, Nicaragua y Perú, a pesar de tener tasas de homicidios superiores a la epidemiológica (Nicaragua: 12,6 en 2011 y Perú: 10,3 en 2009)⁹ –lo que los ubica en la categoría de postconflicto violento– son, de lejos, mucho más pacíficos que los dos casos de postconflicto altamente violento (El Salvador: 69,2 en 2011 y Guatemala: 38,5 en 2011) y que Colombia, el único caso de conflicto armado y alta violencia societal.

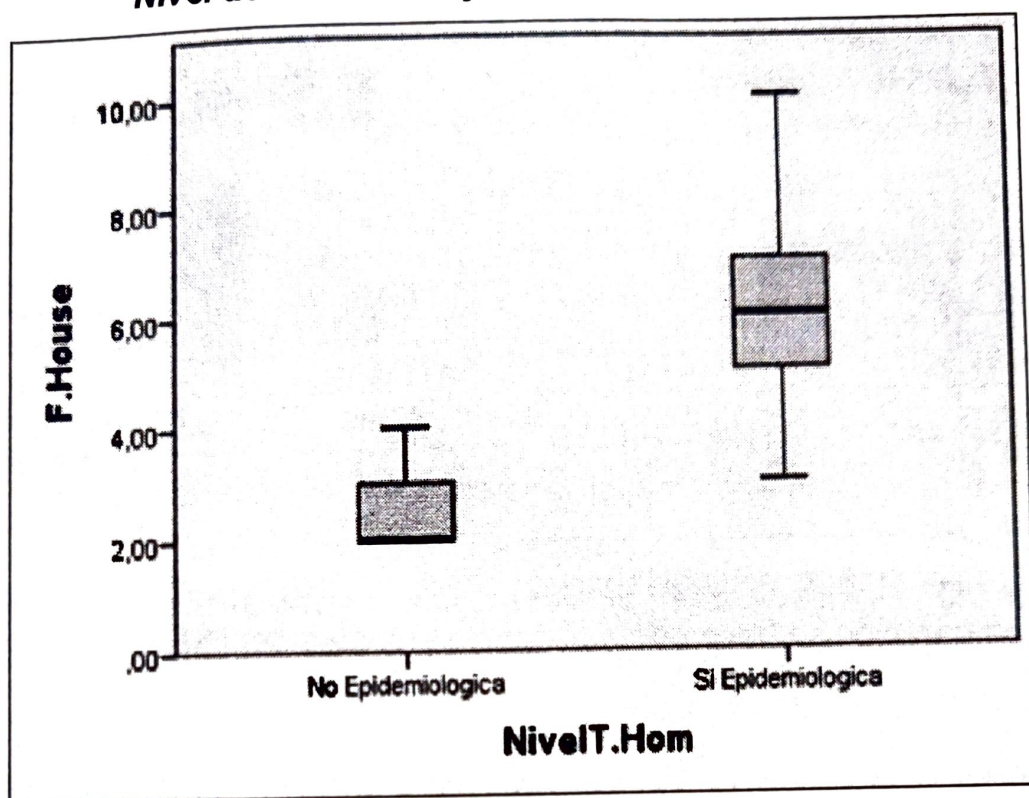
En segundo lugar, la interacción entre la desigualdad vertical (uno de los rasgos clave del estilo de desarrollo) y los niveles de violencia societal parece estar mediada por el ambiente institucional (fortaleza del Estado y calidad de la democracia). De hecho, Argentina, Chile y Uruguay –los tres países en los que “el Estado como institución ha sido exitoso en el establecimiento de algunas normas administrativas y hay una relativa capacidad institucional” (Centeno, 2002, p. 10, 11)– son los únicos que aparecen en la categoría sociedad pacífica.

Hay cierta relación entre calidad de la democracia medida con el indicador de *FreedomHouse* (que da cuenta de la capacidad del Estado para garantizar los derechos políticos y las libertades civiles) y nivel de violencia societal medida por la tasa de homicidios (gráfico 1). Un indicador de calidad de la democracia es una medida indirecta de la capacidad del Estado: aunque no todos los Estados con alta capacidad son democráticos, no es viable una democracia de alta calidad sin un Estado capaz. Si la democracia consiste—como señala Robert Dahl— no sólo en procesos políticos sino que además es un sistema de derechos fundamentales, su calidad depende de la capacidad del Estado para garantizar esos derechos.

⁹ Cifras de UNODC (2013).

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

Gráfico 1.
Nivel de Homicidios y Calidad de la Democracia



Fuente: Elaboración propia con base en UNDOC (2013) y FreedomHouse (2013).

El eje de las ordenadas representa el puntaje sumado de libertades políticas y derechos civiles. Hay que tener en cuenta que a mayor el puntaje peor el desempeño.

En tercer lugar, sólo hay un caso de guerra civil en la actualidad en América Latina, lo que pone de manifiesto que la región es líder en la tendencia global, desde el fin de la Guerra Fría, que indica que el número de conflictos armados que terminan es mayor al número de conflictos armados que comienzan (Call y Cousens, 2008).

Dado que la relación entre desigualdades y niveles de las diferentes manifestaciones de violencia personal y directa no es automática, de modo que –como ya se señaló– los contextos importan, se revisa brevemente a continuación, dos casos que se destacan por su particular combinación de características: Honduras, el país más violento del mundo con alto grado de desigualdad vertical y una desigualdad horizontal con

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

claro sesgo anti-juvenil; y Guatemala, un caso de postconflicto altamente violento con fuertes desigualdades horizontales en contra de la población indígena y campesina.

Honduras: Un Caso Extremo de Alta Violencia Societal y Desigualdad Horizontal Anidada en la Desigualdad Vertical

Honduras es un caso paradigmático de alta violencia societal sin antecedente reciente de conflicto armado. Las cifras reportadas por UNODC (2013) difieren de las registradas por el Observatorio de la Violencia del Instituto del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad de la Universidad Autónoma de Honduras (UNAH-IUDPAS, 2013). Mientras UNODC señala que en 2011 la tasa de homicidios llegó a 91,6 homicidios por cada cien mil habitantes, las cifras de UNAH-IUDPAS son de 86,5 para 2011, y 85,5 para 2012¹⁰. No obstante, ambas fuentes ubican al país como el de mayor tasa de homicidios del hemisferio y del mundo.

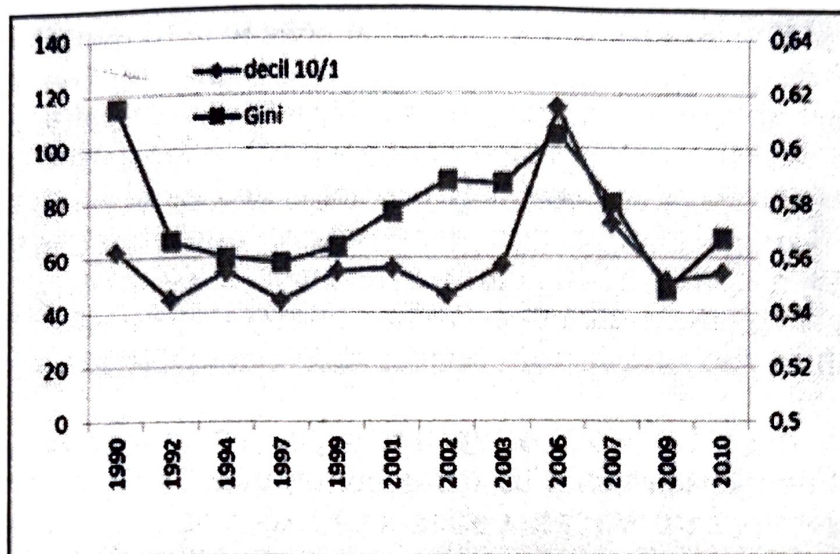
También es uno de los tres países más desiguales de América Latina si la comparación se hace por la distancia entre los deciles extremos; y el segundo más desigual si se tiene en cuenta el coeficiente de Gini (cuadro 2). Aunque la desigualdad sigue siendo muy alta, ha disminuido con respecto a los niveles de comienzos de los años noventa. No obstante, hay que anotar que entre 2003 y 2006 hay un notorio aumento de la desigualdad vertical que coincide con el incremento continuo, desde 2004, de la tasa de homicidios. Según UNODC (2013), la tasa de homicidios en Honduras disminuyó entre 2001 y 2003 (de 55 a 33,6). Según UNAH-IUDPAS, la tasa de homicidios en 2004¹¹ era 30,7. A partir de ahí aumentó en forma sostenida hasta llegar a las cifras de 2011 y 2012.

¹⁰ Desde hace casi una década el Observatorio de la Violencia de UNAH-IUDPAS registra sistemáticamente y analiza, en forma ininterrumpida, las cifras que provienen de la Policía Nacional, la Dirección General de Medicina Forense, la Dirección Nacional de Investigación Criminal, el seguimiento de los hechos reportados por la prensa, entre otras fuentes. El observatorio se ha consolidado como referencia obligada en los debates sobre seguridad en el país.

¹¹ Primer año de registro del Observatorio de la Violencia.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

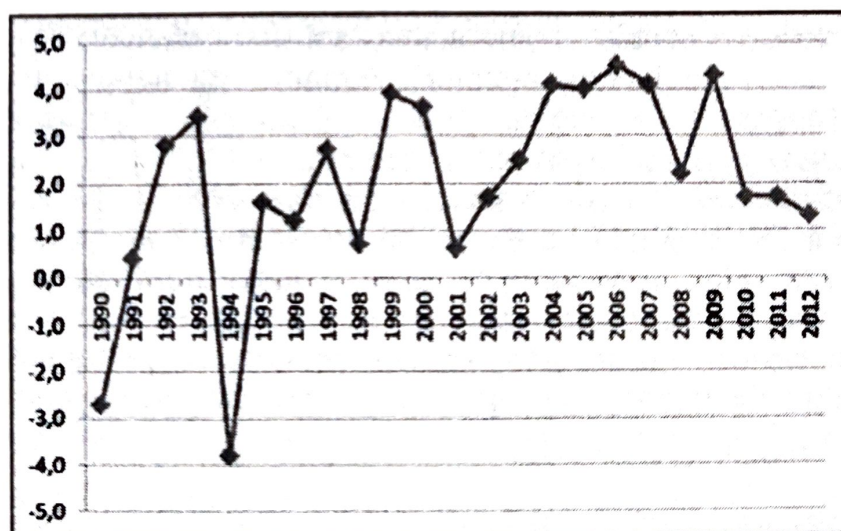
Gráfico 2. Desigualdad en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2013). El eje derecho representa el coeficiente de Gini.

El eje izquierdo, el número de veces que la participación en el ingreso total que tiene el decil más rico supera la participación del decil más pobre.

Gráfico 3. Tasa de Crecimiento del PIB per cápita en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2013).

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

Hasta qué punto el pico de desigualdad que se presentó entre 2003 y 2006 contribuyó a impulsar la violencia, o qué tanto su reducción posterior —en todo caso muy alta— no fue suficiente para revertir la tensión adicional que su súbito empeoramiento pudo haber generado sobre el tejido social hondureño, son cuestiones difíciles de demostrar. Los años de mayor crecimiento económico corresponden a los mismos años de mayor aumento de la desigualdad (ver gráficos 2 y 3), lo que pone de manifiesto que la economía hondureña no sólo crece en forma inestable sino también inequitativa. En todo caso, ese contexto de alta desigualdad vertical incubó cierto tipo de desigualdad horizontal: un sesgo muy claro en contra de la población juvenil de los sectores populares urbanos.

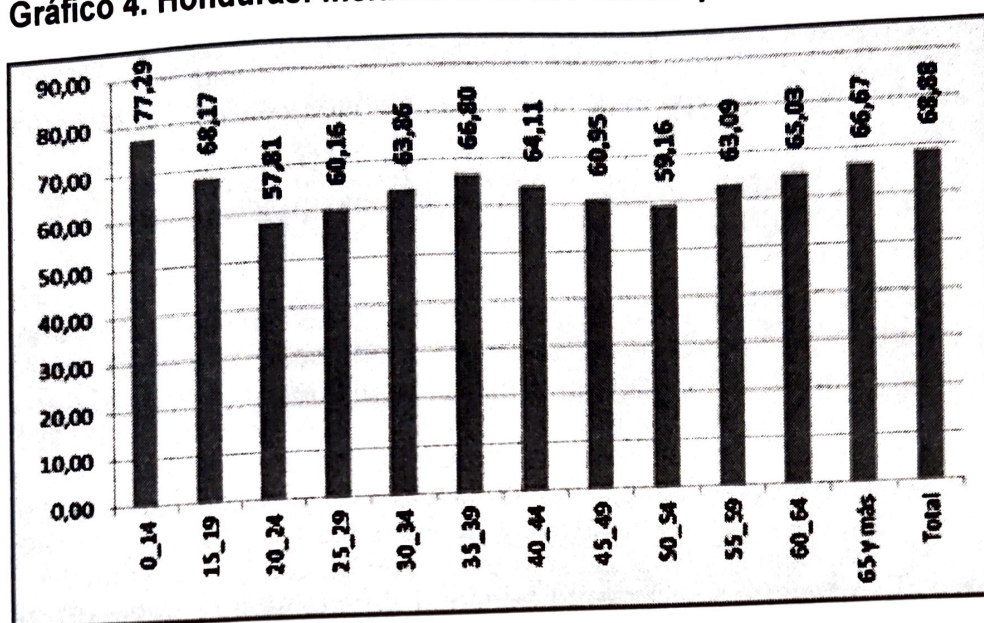
Es posible afirmar que la elevada desigualdad vertical y el sesgo en contra de la población joven de los sectores populares, conjuntamente con un factor desencadenante de carácter exógeno: los cambios en las rutas del narcotráfico, constituyen la configuración de variables sin las cuales no es fácil explicar los elevados niveles de violencia societal en Honduras y su escalamiento en los últimos años.

El Sesgo Anti-juvenil en Honduras y el Enfoque de la Tolerancia Cero

Aproximadamente la mitad de la población hondureña tiene menos de veinte años de edad y la mayoría está en situación de pobreza. De hecho, la niñez y los jóvenes entre 15 y 19 años tienen las mayores tasas de incidencia de la pobreza comparados con los demás grupos etarios (Gráfico 4). De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano Honduras 2008/2009: De la Exclusión Social a la Ciudadanía Juvenil, “un porcentaje significativo de jóvenes, sobre todo, en los sectores populares, no trabaja ni estudia. Estos vienen a ser los más excluidos de los excluidos” (PNUD, 2009, p. 34). Ese grupo —aclara el informe— representaba en 2008 25,4% de las personas entre 12 y 30 años. Precisamente, esos “jóvenes de sectores populares” constituyen un grupo poblacional que no solamente está en desventaja en términos socioeconómicos, sino también, en términos del tratamiento dado por el Estado hondureño y en particular, por las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

Gráfico 4. Honduras: Incidencia de la Pobreza por Grupos Etarios



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2013).

A pesar de no haber experimentado una guerra civil como sus vecinos, durante la Guerra Fría, Honduras fue usada por Estados Unidos como punta de lanza de las operaciones en contra de gobiernos de izquierda¹² en la región, y como apoyo contrainsurgente contra el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN en El Salvador.¹³ La subordinación de los militares hondureños a los Estados Unidos, más que ideológica, era financiera. De hecho, que la guerra no fuera propia sino de los vecinos, alejaba a los militares hondureños del *animus belli* acercándolos más, probablemente, al *animus furandi*. Según Edelberto Torres-Rivas (citado por Sosa, 2013) las Fuerzas Armadas en ese país han tendido a ser más corruptas que represivas, sin que esto signifique la ausencia de represión y violación de los derechos humanos (Morales Cárdenas, 2013 #655).

¹² Además de haber brindado la retaguardia para las fuerzas de los Contras en su guerra contra el gobierno sandinista de Nicaragua, desde territorio hondureño se planificó y llevó a cabo, bajo la dirección de la CIA, la invasión a Guatemala por parte de los generales Carlos Castillo Armas e Ydígoras Fuentes. Esa invasión precipitó la renuncia en 1954, del Presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz, poniendo fin al período de reformas sociales que había iniciado con Juan José Arévalo en 1944 (Paz, 1986).

¹³ Inclusive, en mayo de 1980, el ejército hondureño participó en una masacre de la guerra salvadoreña: la del río Sumpul (Sosa, 2013, p. 93).

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

Las guerras civiles en Guatemala y El Salvador¹⁴ así como la represión, la pobreza y la inclinación hacia la desigualdad del estilo de desarrollo hondureño, causaron en los años ochenta una fuerte migración hacia los Estados Unidos. El fenómeno de las *maras*¹⁵ se hace visible en el país a partir de la decisión del gobierno de George Bush (padre) de poner en marcha una política de deportación masiva que se intensificó después del año 2000. De hecho, Honduras recibió entre 2001 y 2010, 44.042 deportados (Dudley, 2012).

El inicio de la deportación masiva de mareros –los cuales encontraron en la falta de oportunidades de los jóvenes una oportunidad para reclutar nuevos miembros y ampliar su influencia en las zonas populares- coincide con el cambio en las rutas del narcotráfico. En efecto, el aumento de la interdicción marítima en el Caribe convierte a Centroamérica en una estación intermedia para el tráfico de drogas desde Suramérica hacia México y los Estados Unidos. La creciente presencia de los carteles mexicanos en la región y el hecho de que los narcotraficantes empezaran a usar la droga como medio de pago por el almacenamiento y ocultamiento temporal de sus cargamentos, alentó el desarrollo de un mercado local de drogas al menudeo que ha exacerbado las rivalidades, no sólo entre pandillas, sino también entre los diferentes actores involucrados en esta actividad ilegal.¹⁶

La deportación masiva de mareros y la mayor penetración del narcotráfico no sólo en Honduras sino también en los países del Triángulo Norte, son factores que se encontraron con un estilo de desarrollo excluyente, y un Estado represivo que sobre todo, era permeable a la corrupción. En ese contexto, las *maras* no fueron sólo un factor de deterioro de la seguridad en el país sino también una excusa para desviar la atención de la opinión exclusivamente hacia ellas, mientras los vínculos entre diversos sectores de las élites y de sectores de las fuerzas armadas con el narcotráfico y la criminalidad, permanecían en la penumbra.¹⁷

¹⁴ En el caso de Nicaragua la migración causada por la guerra civil hacia los Estados Unidos parece haber tenido dos características: por un lado, no fue tan numerosa como la de los países del Triángulo Norte ya que muchos optaron por migrar hacia Costa Rica. El censo de población de Costa Rica en 2000 reportó 296.461 migrantes de los cuales, 76,4% provenían de Nicaragua (Castro Valverde, 2002). En segundo lugar, el trato dado a los migrantes nicaragüenses en los Estados Unidos en la década de los ochenta fue mucho más favorable que el trato recibido en ese país por los migrantes procedentes del Triángulo Norte. Así las cosas, Nicaragua no tuvo que recibir luego en los noventa y después del 2000, las cohortes de migrantes que salieron expulsados de los Estados Unidos hacia los países del Triángulo Norte.

¹⁵ Las principales son la Pandilla 18 y la Mara Salvatrucha, presentes fundamentalmente en el Distrito Central (Tegucigalpa y Comayagüela), San Pedro Sula y La Ceiba.

¹⁶ Entrevista llevada a cabo en Tegucigalpa el 18 de junio de 2013 con un periodista de El Heraldo quien solicitó mantener su nombre en reserva.

¹⁷ Entrevista realizada en Tegucigalpa el 17 de junio de 2013 con la socióloga Hilda Caldera, esposa del exsecretario ejecutivo del Consejo Nacional de Lucha contra el Narcotráfico en Honduras, el diputado

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

Las maras ofrecieron una oportunidad para obtener réditos electorales en el corto plazo anunciando y poniendo en marcha una política de mano dura. Así, el 14 de agosto de 2003 se reforma el artículo 332 del código penal, el cual permite la detención de cualquier joven del que se tenga sospecha de pertenencia a una mara. En efecto la reforma habilitó la detención por "asociación ilícita" de jóvenes que por sus tatuajes o por su indumentaria, parecieran miembros de una mara (PNPRR, 2011). Además esta reforma, denominada "ley antimara" los gobiernos, particularmente el de Ricardo Maduro, pusieron en marcha diversas operaciones (como la operación Libertad Azul) en las colonias populares de Tegucigalpa, San Pedro Sula y otras ciudades, llevadas a cabo conjuntamente por la policía y el ejército, para la detención masiva de mareros y de cualquiera que pareciera sospechoso de serlo (Cruz, Fernández de Castro y Santamaría, 2012, p. 334).

El sesgo anti-juvenil del estilo de desarrollo se completa con una política de mano dura tendiente a la criminalización de los jóvenes de los sectores populares. Desde la puesta en marcha de esas políticas de mano dura, y particularmente desde la reforma del artículo 332 del código penal, la tasa de homicidios, como ya se anotó, creció dramáticamente. Claramente, las políticas de mano dura: o han exacerbado la violencia societal en el país, o por lo menos, sin duda alguna, no han sido la solución.

Guatemala: Un Caso de Postconflicto Altamente Violento y Fuerte Desigualdad Horizontal

Una de las características de una guerra civil es la existencia de cierta simetría entre las partes. En otras palabras, la guerra implica una actividad humana en la que se asume tanto el riesgo de tener que matar a alguien más, como el riesgo de morir. De acuerdo con Martin Van Creveld, para poder hablar de una guerra propiamente dicha, la parte más débil debe estar en condiciones de causar daño a la parte más fuerte. Una propuesta de operacionalización de esta idea establece que la parte más fuerte debería sufrir al menos 5% de las bajas de la parte más débil (Sambanis, 2004, p. 823).

Durante los 36 años de guerra civil en Guatemala, hubo fases más propias de un genocidio que de una guerra civil. La arquidiócesis de Guatemala, señaló que la distribución de la responsabilidad directa en las muertes durante el conflicto fue: 90,53% causadas por las fuerzas estatales o pro-estatales y 9,3% causadas por las organizaciones guerrilleras (Nasi, 2007:98,99). Los episodios de genocidio durante la guerra constituyen la expresión más extrema y dramática de la intensidad de la desigualdad horizontal en el país.

Alfredo Landaverde, asesinado por sicarios el 7 de diciembre de 2011.

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

Guatemala representa, junto con El Salvador, un caso de alta violencia societal posterior a la firma de acuerdos de paz con la participación de las partes involucradas (Torres Rivas, 2012). Sin embargo, a diferencia de El Salvador, Guatemala es un caso emblemático de la incidencia de las desigualdades horizontales de carácter étnico en la explicación de una guerra civil duradera.

Aun cuando los indígenas representan 54% de la población de Guatemala¹⁸, en casi todos los indicadores, económicos, sociales y políticos se encuentran en peores condiciones. Las brechas en el índice de desarrollo humano representan una clara síntesis de la dimensión socioeconómica de las desigualdades horizontales en el país (cuadro 5).

Cuadro 5 Componentes del índice de desarrollo humano

	SALUD			EDUCACIÓN			INGRESOS		
Años	2000	2006	2011	2000	2006	2011	2000	2006	2011
Total	0.718	0.823	0.807	0.357	0.419	0.452	0.525	0.533	0.534
Urbana	0.752	0.852	0.834	0.547	0.564	0.579	0.606	0.589	0.589
Rural	0.698	0.796	0.781	0.233	0.279	0.322	0.435	0.449	0.451
Indígena	0.698	0.799	0.784	0.215	0.281	0.319	0.425	0.433	0.452
No indígena	0.733	0.838	0.822	0.451	0.501	0.531	0.568	0.572	0.57

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2012)

Una de las mayores dificultades de los diecisiete acuerdos de paz firmados entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca ha sido la falta de apropiación local, especialmente por parte de las élites y la población urbana, de los compromisos derivados aquellos. La evidencia más clara de esto fue el rechazo en el referéndum de 1998, del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que incluye la regularización, restitución de tierras comunales y protección jurídica de los derechos relativos a la tierra.

Esa falta de apropiación local es en parte el resultado de unos acuerdos promovidos más, por los organismos internacionales, que por las élites guatemaltecas. En esto influyó el hecho de que la guerrilla había sido prácticamente derrotada por cuenta de la política de tierra arrasada llevada a cabo por militares y paramilitares. En términos de balance de fuerzas, los militares habían resuelto el conflicto. El proceso

¹⁸ INE, Guatemala, <http://www.ine.gob.gt/np/> [22 de julio de 2013].

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

Guatemala representa, junto con El Salvador, un caso de alta violencia societal posterior a la firma de acuerdos de paz con la participación de las partes involucradas (Torres Rivas, 2012). Sin embargo, a diferencia de El Salvador, Guatemala es un caso emblemático de la incidencia de las desigualdades horizontales de carácter étnico en la explicación de una guerra civil duradera.

Aun cuando los indígenas representan 54% de la población de Guatemala¹⁸, en casi todos los indicadores, económicos, sociales y políticos se encuentran en peores condiciones. Las brechas en el índice de desarrollo humano representan una clara síntesis de la dimensión socioeconómica de las desigualdades horizontales en el país (cuadro 5).

Cuadro 5 Componentes del índice de desarrollo humano

	SALUD			EDUCACIÓN			INGRESOS		
Años	2000	2006	2011	2000	2006	2011	2000	2006	2011
Total	0.718	0.823	0.807	0.357	0.419	0.452	0.525	0.533	0.534
Urbana	0.752	0.852	0.834	0.547	0.564	0.579	0.606	0.589	0.589
Rural	0.698	0.796	0.781	0.233	0.279	0.322	0.435	0.449	0.451
Indígena	0.698	0.799	0.784	0.215	0.281	0.319	0.425	0.433	0.452
No indígena	0.733	0.838	0.822	0.451	0.501	0.531	0.568	0.572	0.57

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2012)

Una de las mayores dificultades de los diecisiete acuerdos de paz firmados entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca ha sido la falta de apropiación local, especialmente por parte de las élites y la población urbana, de los compromisos derivados aquellos. La evidencia más clara de esto fue el rechazo en el referéndum de 1998, del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que incluye la regularización, restitución de tierras comunales y protección jurídica de los derechos relativos a la tierra.

Esa falta de apropiación local es en parte el resultado de unos acuerdos promovidos más, por los organismos internacionales, que por las élites guatemaltecas. En esto influyó el hecho de que la guerrilla había sido prácticamente derrotada por cuenta de la política de tierra arrasada llevada a cabo por militares y paramilitares. En términos de balance de fuerzas, los militares habían resuelto el conflicto. El proceso

¹⁸ INE, Guatemala, <http://www.ine.gob.gt/np/> [22 de julio de 2013].

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

de paz fue el gran pretexto para hablar de democracia. Fue el único foro para ventilar demandas no necesariamente relacionadas con la paz en su más estricto sentido, entendida como la ausencia de confrontación, sino con la paz entendida como un espacio para dialogar acerca de la democracia (Bejarano, 1999:202).

Una evidencia significativa de la debilidad del compromiso de las élites con la puesta en marcha de las dimensiones sociales de los acuerdos de paz para la reducción de las desigualdades horizontales, es la precariedad de la tributación en Guatemala. La desatención de las élites de la financiación de los bienes públicos ha llegado a tal punto que los países escandinavos, que brindaron asistencia para el postconflicto, suspendieron la ayuda con la condición de que se hiciera algún progreso en este materia (Torres-Rivas, 2012, p. 133).

La percepción entre las élites civiles y militares de la construcción de paz como una tarea ajena, ha dado lugar a que, a pesar de la firma de los acuerdos, los factores sociales vinculados al origen y prolongación de la guerra, permanezcan prácticamente intactos (Paris, 2005). Sin duda, el carácter represivo del Estado se modificó luego de que la transición a la democracia iniciada en 1985 se completara con la firma de los acuerdos de paz en 1996. Los acuerdos de paz han creado un ambiente más apropiado para el ejercicio de los derechos políticos en la medida en que varios aspectos del Estado terrorista fueron desmantelados (Torres-Rivas, 2012).

Desafortunadamente, dado el largo período de involucramiento de los aparatos coercitivo y judicial en las actividades de contrainsurgencia, el Estado guatemalteco quedó debilitado para garantizar el imperio de la ley en todo el territorio. Los puntajes de *FreedomHouse* en materia de derechos políticos y libertades civiles en 1995 (un año antes de la firma de los acuerdos de paz) eran 4 y 5 respectivamente. En 2012 fueron 3 y 4. Una mejora insuficiente para hacer el tránsito de la calificación como país "parcialmente libre" a "país libre".¹⁹

Frente al fenómeno de las maras, la fragilidad institucional del Estado guatemalteco y la supervivencia de un *ethos* contrainsurgente en las fuerzas armadas y en parte del aparato judicial, se produjo una respuesta similar a la hondureña. La política de mano dura fue alentada por el presidente Alonso Portillo (2000-2004), extraditado a Estados Unidos por lavado de activos en mayo de 2013. Durante su gobierno se puso en marcha el llamado Plan Escoba, análogo al plan Libertad Azul de Honduras. Al igual que en Honduras, los resultados fueron adversos: la tasa de homicidios al inicio del gobierno de

¹⁹ FreedomHouse (2013).

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

Portillo era de 25,8 homicidios por cada cien mil habitantes. Al final de su mandato ya había subido a 36,3.²⁰

Conclusión

Como en el caso de Honduras, Guatemala tiene también un alto grado de desigualdad vertical (cuadro 2). Mientras en Honduras se configura cierta desigualdad horizontal anidada en la elevada desigualdad vertical, en Guatemala, ambos tipos de desigualdad se superponen dando lugar a dos tipos de relación diferentes entre dos características específicas del estilo de desarrollo y dos manifestaciones diferentes de la violencia personal y directa: la guerra civil y la violencia societal. Los posibles vínculos entre ambos tipos de relación requieren una inmersión profunda en el caso ya sea para descartarlos o para identificarlos.

El denominador común en ambos casos es no sólo la fragilidad del Estado, sino también la preeminencia de un enfoque fundamentalmente represivo en el tratamiento de la violencia personal y directa. En el caso de Guatemala la represión a los indígenas puso fin a la guerra sin resolver sus causas estructurales y sin desmontar los remanentes del ethos contrainsurgente presente en sectores de los aparatos coercitivo y judicial del Estado. Ese ethos se ha activado para criminalizar a los jóvenes de los sectores populares urbanos. En el caso de Honduras, la ausencia de guerra civil no significó la ausencia de una actitud contrainsurgente. En Honduras –y también en Guatemala– dicha actitud contrainsurgente resulta apropiada para culpar de la violencia a sectores populares y para invisibilizar los vínculos entre sectores de las élites y la criminalidad en ambos países.

Las políticas de tolerancia cero puestas en marcha en Honduras y en Guatemala, han constituido una fuente adicional de inseguridad de la cual son víctimas, fundamentalmente, los jóvenes de los sectores populares. En ambos casos, la violencia estructural y la violencia personal y directa se refuerzan recíprocamente. Tanto en Honduras como en Guatemala, la paz violenta es el producto de la violencia estructural, la corrupción y la excesiva parcialidad de las instituciones coercitivas y judiciales del Estado en contra de los más pobres.

²⁰ Cifras de UNODC (2013).

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

Referencias bibliográficas

- Bejarano, Jesús Antonio (1999) "Reflections" en C. Arnson, *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center, Stanford University Press.
- Call, C. & E. Cousens. (2008) "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies." *International Studies Perspectives*, No.9: pp. 1-21.
- Castro Valverde, Carlos (2002) *Migración Nicaraguense a Costa Rica: Población, Empleo y Necesidades Básicas Insatisfechas*. San José: Flacso. Disponible en: http://www.prolades.com/cra/regions/cam/cri/migracion_nica.pdf [27 de julio de 2013]
- CEPAL (2013) *Cepalstat. Bases de Datos* [mayo de 2013]
- Cruz, J.M, Fernández de Castro, R. & Santamaría, B, G. (2012) "Political Transition, Social Violence, and Gangs: Cases in Central America and Mexico" en C. Arnson (Ed.), *In the Wake of War, Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (pp.317-349). Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Dudley, Steven (2012) "Gangs, Deportation and Violence in Central America" en *In Sight Crime*. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/violence-against-migrants/part-ii-gangs-deportation-and-violence-in-central-america> [22 de julio de 2013]
- Elster, Jon (1998) "En Favor de los Mecanismos". En *Sociológica* Año 19, No. 57, enero-abril, 2005: pp. 239-273.
- Freedom House (2013) *Freedom in The World*. Disponible en: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world> [9 mayo de 2013]

Mauricio Uribe-López - Anayatzin Ramírez-Andrade

- Galtung, Johan. (1969) "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of Peace Research*, Vol. 6 No. 3: pp. 167-191.
- Giraldo Ramírez, Jorge (2009) *Guerra Civil Posmoderna*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de Antioquia, Universidad EAFIT.
- Gleditsch, N., P. Wallensteen, M. Eriksson, M. Sollenberg y H. Strand, (2002) "Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset". *Journal of Peace Research*, No. 39, Vol. 5, septiembre, Sage Publications: pp. 615-637.
- Kalyvas, Stathis (2001) "La Violencia en Medio de la Guerra Civil. Esbozo de una Teoría". *Análisis Político*, No. 42, enero-abril, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia: pp. 3-25.
- Kliksberg, Bernardo (2008) "¿Cómo Enfrentar la Inseguridad en América Latina? La Falacia de la Mano Dura". *Nueva Sociedad*, No. 215 mayo-junio: pp. 4-16.
- Nasi, Carlo (2007) *Cuando Callan los Fusiles. Impacto de la Paz Negociada en Colombia y Centroamérica*. Bogotá: Editorial Norma, Universidad de los Andes.
- Paris, Roland (2005) *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paz Cárcamo, Guillermo (1986) *Guatemala: Reforma Agraria*. Ciudad de Guatemala: Flacso, Editorial Universitaria Centroamericana.
- PNUD (2012) *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/content/informe-nacional-de-desarrollo-humano-20112012> [20 de mayo de 2013]
- Pinto, Aníbal (2008) "Notas sobre los Estilos de Desarrollo en América Latina". *Revista de la Cepal*, No. 96: pp. 73-93.
- Ragin, Charles (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Sambanis, Nicholas (2004) "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition". *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 6, diciembre, Sage: pp. 814-858.

Guerras Civiles y Paz Violenta en América Latina

Sosa, Eugenio (2013) *Dinámica de la Protesta Social en Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.

Stewart, Frances (2009) "Policies towards Horizontal Inequalities in Post-Conflict Reconstruction" en T. Addison & T. Brück (Eds.), *Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction* (pp. 146-174). New York: Palgrave-Macmillan

Torres Rivas, Edelberto (2012) "The Limits of Peace and Democracy in Guatemala" en C. Arnson (Ed.), *The Wake of War. Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (pp. 79-106). Washington: Woodrow Wilson Center Press.

UCDP/PRIO (2013) *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset v.4-2013, 1946 – 2012*. Disponible en: <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> [5 de julio de 2012]

UNODC (2013). *Homicide Statistics*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html> [30 de mayo de 2013]

Uribe López, Mauricio (2009). "Estado, Violencia y Democracia en América Latina". *Colombia Internacional*, No. 71, enero-junio 2010: pp. 189-209.

Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica (Trabajo original publicado en 1922).

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

Juan Mario Solís Delgadillo¹

Introducción

América Latina es una región democrática pero violenta. Así lo indican las estadísticas, los reportes de prensa, las encuestas de opinión pública y los análisis académicos que en los últimos años han visto con preocupación cómo este fenómeno no sólo se ha expandido sino diversificado en sus maneras de manifestarse. Que la violencia y el crimen se hayan asentado en buena parte de la región es preocupante porque deja de manifiesto que si bien América Latina es un subcontinente democrático, sus democracias no están enteramente consolidadas en cuanto existe una debilidad institucional evidente que consiste, principalmente, en la incapacidad de los Estados para hacer cumplir la ley y tener una presencia efectiva en sus territorios; aquello que Guillermo O'Donnell (1996) llamaría las zonas marrones y que están claramente extendidas a lo largo y ancho de esta inmensa región.

Al día de hoy son muchos los trabajos que desde la academia se han escrito para tratar de explicar las relaciones causales que han dado origen a esta violencia a todas luces desmesurada; quien más, quien menos apunta a la desigualdad, y no a la pobreza, como la principal causa para entender este fenómeno. Esto quiere decir que son las asimetrías de oportunidades el corazón de un problema en el que el Estado tiene mucho que ver en la medida en que no ha sido capaz de constreñir las conductas de quienes juegan por fuera de la ley, pero también porque no ha tenido la capacidad de crear las condiciones necesarias para que las personas tengan acceso a una

¹ Doctor en Estudios Latinoamericanos. Profesor -investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UASLP.

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

última faceta es precisamente la que en la actualidad se ha convertido en el mayor desafío para los Estados de la región, que en algunos casos han sido cooptados por estructuras criminales capaces de chantajear a actores políticos y económicos legales para conseguir sus fines (Mathieu y Niño, 2011).

Con base en esto, no es de extrañar que la principal preocupación de los ciudadanos latinoamericanos, desde el Río Bravo hasta la Tierra del Fuego, sea la inseguridad, incluso por encima del desempleo³. Los ciudadanos, en ese sentido, se sienten amenazados y acosados por la delincuencia, en especial por sus expresiones más violentas como lo son el homicidio, el secuestro, la violencia doméstica y los asaltos (Frühling, 2012; Mejía, 2011). De acuerdo con datos de Latinobarómetro, 91% de los latinoamericanos se sienten amenazados de alguna u otra manera por la violencia que les rodea en su vida cotidiana.

En términos globales, en América Latina se cometen 27% de los homicidios dolosos a nivel mundial, lo que convierte al subcontinente en una región altamente violenta y poderosamente llamativa en la medida que se trata de un territorio en democracia y en paz que apenas representa al 8,5% de la población en el planeta. La cara más visible de la violencia en esta parte del mundo está asociada al narcotráfico, pero está claro que no es la única en cuanto el crimen organizado ha expandido sus fronteras de operación y ha diversificado sus actividades criminales en áreas como el tráfico de armas, la trata de personas, migrantes, el contrabando o el robo de vehículos, por mencionar algunas.

De acuerdo con Mejía (2011), desde que inició el siglo XXI, más de 1,2 millones de personas han perdido la vida como resultado de la violencia en sus distintas facetas, y cerca de 200 millones más son víctimas directa o indirectamente del crimen cada año. Todas estas razones hacen de América Latina una de las regiones con mayores índices delictivos a nivel mundial.

Ante este panorama, los Estados han reaccionado de manera distinta y sus resultados han sido variables, pero en todo caso sus intervenciones se han caracterizado por ser insuficientes cuando no contraproducentes. La incidencia delictiva tiene distintos matices, y así mientras en países o regiones como México, Centroamérica o el Caribe predomina la violencia con armas de fuego de grueso calibre, en países como los del Cono Sur ésta se relaciona más con artefactos de calibres pequeños o armas blancas. En resumen, mientras el crimen en Norteamérica, Centroamérica y el Caribe es más letal, en el sur del continente deja a más personas heridas o lisiadas, y no por ello

³ Según datos de Latinobarómetro, los latinoamericanos están más preocupados por la delincuencia (27%) que por el desempleo (19%) (Mejía, 2011).

Juan Mario Solís Delgadillo

es menos violento (Auyero, Burbano y Bellomi, 2012). Ello encuentra buena parte de su explicación en las rutas del tráfico de armas que son más fluidas en el norte del continente que en el sur⁴.

Las causas de la violencia

A diferencia de lo que sostienen muchos diseñadores de políticas públicas y tomadores de decisiones, la pobreza no es la variable más consistente para explicar las causas de la violencia. La evidencia empírica demuestra que países como Nicaragua o Bolivia tienen índices bajos de incidencia delictiva, y a su vez se trata de dos de los países más empobrecidos de la región (Mejía, 2011).

Por lo tanto, la pobreza no es ni el único ni el más importante factor para explicar este problema, con lo cual habría que considerar otras variables vinculadas con la desigualdad para entender las raíces más profundas por las que una persona se siente atraída u obligada a vincularse a la vida delictiva antes que realizar su vida dentro de los márgenes de la institucionalidad. Algunas de esas variables pueden ser el reducido o nulo acceso que amplios sectores de la población tienen a la educación, la sanidad, el trabajo, los servicios públicos o la justicia.

En ese sentido, a mayor marginación son mayores los incentivos que puede tener una persona para vincularse en las actividades de la delincuencia común o el crimen organizado. Esto es así, porque como sostienen Mathieu y Niño (2011), mientras más relegada o apartada se encuentre una persona de la sociedad por no tener acceso a bienes y servicios que otras franjas de la población sí disfrutan, las organizaciones criminales llenan esas expectativas y tienen una capacidad de persuasión más efectiva que la del propio Estado. En una región como la latinoamericana en la que además hay miles de jóvenes postergados que ni estudian ni trabajan el crimen organizado es un espacio muy atractivo en donde pueden ganar hasta más dinero que en la economía formal.

Diversificación de las actividades criminales

Si bien el narcotráfico es la actividad más visible de la delincuencia organizada es bien sabido que no es la única. En los últimos años se ha evidenciado una propagación en los giros en los que el crimen organizado

⁴ Basta con echar un vistazo al operativo secreto Rápido y Furioso que puso en marcha la DEA al infiltrar más de 1700 armas desde Estados Unidos a México con el objetivo de rastrear su destino, mismas que tras la confusión de su paradero terminaron siendo identificadas en una buena cantidad de crímenes que terminaron con la vida de muchos mexicanos.

Juan Mario Solís Delgadillo

es menos violento (Auyero, Burbano y Bellomi, 2012). Ello encuentra buena parte de su explicación en las rutas del tráfico de armas que son más fluidas en el norte del continente que en el sur⁴.

Las causas de la violencia

A diferencia de lo que sostienen muchos diseñadores de políticas públicas y tomadores de decisiones, la pobreza no es la variable más consistente para explicar las causas de la violencia. La evidencia empírica demuestra que países como Nicaragua o Bolivia tienen índices bajos de incidencia delictiva, y a su vez se trata de dos de los países más empobrecidos de la región (Mejía, 2011).

Por lo tanto, la pobreza no es ni el único ni el más importante factor para explicar este problema, con lo cual habría que considerar otras variables vinculadas con la desigualdad para entender las raíces más profundas por las que una persona se siente atraída u obligada a vincularse a la vida delictiva antes que realizar su vida dentro de los márgenes de la institucionalidad. Algunas de esas variables pueden ser el reducido o nulo acceso que amplios sectores de la población tienen a la educación, la sanidad, el trabajo, los servicios públicos o la justicia.

En ese sentido, a mayor marginación son mayores los incentivos que puede tener una persona para vincularse en las actividades de la delincuencia común o el crimen organizado. Esto es así, porque como sostienen Mathieu y Niño (2011), mientras más relegada o apartada se encuentre una persona de la sociedad por no tener acceso a bienes y servicios que otras franjas de la población sí disfrutan, las organizaciones criminales llenan esas expectativas y tienen una capacidad de persuasión más efectiva que la del propio Estado. En una región como la latinoamericana en la que además hay miles de jóvenes postergados que ni estudian ni trabajan el crimen organizado es un espacio muy atractivo en donde pueden ganar hasta más dinero que en la economía formal.

Diversificación de las actividades criminales

Si bien el narcotráfico es la actividad más visible de la delincuencia organizada es bien sabido que no es la única. En los últimos años se ha evidenciado una propagación en los giros en los que el crimen organizado

⁴ Basta con echar un vistazo al operativo secreto Rápido y Furioso que puso en marcha la DEA al infiltrar más de 1700 armas desde Estados Unidos a México con el objetivo de rastrear su destino, mismas que tras la confusión de su paradero terminaron siendo identificadas en una buena cantidad de crímenes que terminaron con la vida de muchos mexicanos.

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

ha diversificado su presencia y su actividad económica. De esta manera, además del trasiego de estupefacientes, los cárteles se han involucrado en otras actividades ilegales como el tráfico de armas, la trata de personas, el traslado de migrantes, la extorsión, el robo de vehículos, e incluso en actividades legales como la hostelería, la minería o el fútbol.

En México y Centroamérica ha sido más evidente esta expansión. En el primer caso, son conocidos los modos de actuación de cárteles como el de Los Zetas a la hora de capturar inmigrantes centroamericanos para forzarlos a trabajar para ellos; el descubrimiento en 2011 de las narcofosas de San Fernando (Tamaulipas) es un claro ejemplo de la brutalidad con que tratan a estas personas, al grado de quitarles la vida de manera cruel y con extrema violencia. Asimismo, es conocido el mecanismo que emplean para blanquear dinero a través de negocios en la economía formal que a la postre sirve para seguir financiando sus actividades ilegales; este es el caso concreto de sus negocios vinculados a la hostelería (que son fácilmente identificables por el diseño y rotulado de los mismos), a la minería, principalmente en estados como Coahuila en donde se tienen indicios de la participación de Heriberto Lazcano, líder finado del cartel de Los Zetas, o a la exportación de hierro como recientemente se ha reportado que realizan los Caballeros Templarios en Michoacán (CNN Expansión, 2014). Centroamérica, por su parte, se ha convertido no sólo en una zona de tránsito, sino también de almacenaje y distribución de narcóticos, armas, vehículos, autopartes, así como también de personas (Espinoza y Meléndez, 2011).

Rutas del narcotráfico

De acuerdo con el *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* existe un escenario variopinto en lo que se refiere a las rutas de la droga en el subcontinente. Siguiendo a este documento, México, Centroamérica y el Caribe son considerados los "corredores naturales del tráfico", pero se señala que Venezuela se ha ido convirtiendo de manera más reciente en otro punto importante para el envío de drogas a Estados Unidos y Europa, mientras que Argentina y Brasil han comenzado a posicionarse como plataformas para el envío de estupefacientes al viejo continente a través de África.

Asimismo, se estima que Brasil se ha ido transformando poco a poco en un mercado de consumo por lo que el tráfico que llega a este país proviene principalmente de los países vecinos, y de manera especial de aquellos que conforman la región andina (Colombia, Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador).

Juan Mario Solís Delgadillo

La puesta en marcha de mecanismos de cooperación con Estados Unidos como la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia han propiciado que se diversifiquen las rutas de la droga para llegar al país del norte en la medida que la presión de los estados mexicano y colombiano, respectivamente, se ha endurecido. Esto ha traído consigo, además, la deslocalización de muchas actividades de los cárteles que se han refugiado en los países centroamericanos y cuyas estructuras estatales son más débiles y les permiten maniobrar con mayor libertad, especialmente en lo que se refiere al trasiego de narcóticos. De acuerdo con lo anterior, es posible identificar la actividad del Cártel de Sinaloa en Costa Rica y Nicaragua, el Cártel del Golfo en Honduras o el Cártel de los Zetas en Guatemala (Niño, 2011: XXVI).

En la región del Caribe, al igual que en Centroamérica, la debilidad del Estado es el caldo de cultivo propicio para que proliferen los cárteles y que éstos tengan incluso un apoyo considerable entre ciertos sectores de la sociedad, y en el Cono Sur latinoamericano se observa que paulatinamente ha ido creciendo tanto el consumo cuanto el tráfico de drogas, situación que hasta hace no muchos años se veía lejana e improbable.

En suma, la violencia que azota a América Latina, además de tener proporciones gigantescas tiene orígenes muy diversos, aun y cuando el narcotráfico sea su cara más visible. En cualquier caso, los Estados han demostrado ser incapaces de acotar esta lacra porque muchos de estos grupos criminales se han infiltrado en sus instituciones, porque la ley es débil y porque los delincuentes son capaces de ofrecer a los sectores más vulnerables de la sociedad las oportunidades que el Estado ha sido incapaz de crear para que se desarrollen como personas alejadas del crimen.

Evidentemente son muchas más las causas que generan la violencia, pero la fragilidad institucional y la debilidad de la ley son aspectos a tenerse en cuenta a la hora entender los magros resultados que han obtenido las distintas estrategias emprendidas para combatir este flagelo. La poca cooperación derivada de las diferencias políticas, ideológicas, las desconfianzas tradicionales y los excesivos nacionalismos han sido una de las trabas más importantes de cara a encontrar tácticas comunes para enfrentar al crimen. La urgencia por brindar resultados inmediatos ha ocasionado no sólo que las estrategias de combate sean deficientes en su diseño, sino que la respuesta criminal sea más violenta.

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

La ley y la pólvora mojada: (in)efectividad y corrupción de las instituciones de seguridad

Una de las causas que con mayor frecuencia repiten los académicos que estudian los motivos de la violencia en América Latina tiene que ver con la debilidad o fragilidad de las instituciones estatales, pero también, y no en menor grado, de la corrupción que prevalece en ellas (Frühling, 2012; Mejía, 2011; Mathieu y Niño, 2011; Niño, 2011; Bergman, 2009; Goodwin, 1999; O'Donnell, 1993).

En todos los casos, los académicos insisten en la idea de fortalecer al Estado para afrontar de manera más eficaz al crimen organizado. Esto implica crear Estados más fuertes que sean capaces de hacer cumplir la ley en todo su territorio; tarea que en la actualidad está claro que no cumplen en la medida que extensas parcelas de sus territorios están bajo el dominio de bandas criminales. Véase por ejemplo, el caso de México que ha experimentado en los últimos años una multiplicación de las zonas y rutas bajo control de los carteles del narcotráfico (Molzahn et al., 2013). En palabras de Mathieu y Niño (2012: XV) "la falta de legitimidad y de capacidad de aplicación de la ley de los Estados [...] los hace profundamente vulnerables a la acción corruptora e intimidatoria del crimen organizado".

La debilidad institucional se traduce en la incapacidad de los Estados para crear políticas eficaces para combatir a la delincuencia, así como en los bajos niveles de respeto por la legalidad en la medida en que los ciudadanos asimilan que las leyes no se cumplen o que el Estado es incapaz de hacerlas cumplir (Frühling, 2012; Bergman, 2009). Esto afecta directamente a la gobernabilidad porque en cuanto un Estado es incapaz de tener control sobre su territorio y de aplicar la ley se abren sendos espacios para la expansión de la delincuencia (Frühling, 2012).

De acuerdo con el Barómetro de las Américas (LAPOP), los fallos en el desempeño del gobierno, medidos por victimización por crimen, percepciones de inseguridad, victimización por corrupción y percepción de corrupción, están muy relacionados con el apoyo a las políticas de mano dura en la región (Buchanan et al., 2012). Esto estaría indicando que en aquellos países en donde existe una debilidad estructural del Estado (porque sus políticas de combate al crimen no parten de un buen diagnóstico y no cuentan ni con los recursos ni con la probidad de quienes están a cargo de esta tarea) es más probable que la población exija respuestas inmediatas, aún a costa de sacrificar sus derechos.

Juan Mario Solís Delgadillo

Lo anterior está muy relacionado con la baja confianza que los ciudadanos latinoamericanos confieren a las instituciones estatales lo que influye en el aumento en la percepción de inseguridad que manifiestan. A su vez, esta situación perfila claramente que la otra cara del crimen es la corrupción en la medida en que los ciudadanos observan la capacidad corruptora del crimen organizado sobre las instituciones del Estado. En efecto, como sostiene Niño (2011), el crimen organizado tiene una enorme capacidad corruptora que se manifiesta especialmente en aquellos espacios en donde existe una notoria debilidad institucional.

De acuerdo con esta autora, la esencia del crimen organizado es la corrupción, y cuando ésta deja de ser eficiente es cuando estas organizaciones se pueden tornar violentas (Niño, 2011: XXVIII). En ese sentido, la corrupción y la violencia son los factores más decisivos en la erosión de la legitimidad del Estado (Frühling, 2012). En resumen, se puede decir que no es sólo la delincuencia en sí misma la que genera un sentimiento de inseguridad por parte de los ciudadanos, sino que son también las fallas institucionales (corrupción) las que inciden al momento en que los ciudadanos externalizan su preferencia por estrategias frontales y de mano dura para combatir al crimen (Buchanan et al., 2012).

La respuesta de los gobiernos: mano dura y populismo punitivo

Al estar desbordados por la situación, los Estados latinoamericanos han recurrido a estrategias viscerales, poco comprensivas del fenómeno y con diagnósticos mal hechos o equivocados. Es decir, que en aras de dar resultados inmediatos a la ciudadanía, los diseñadores de políticas y los tomadores de decisiones se han guiado más por el sentido común que por el conocimiento preciso (Frühling, 2012: 5).

En esa misma línea no ha resultado extraño un sistemático desprecio a los aportes que la academia ha hecho con evidencia empírica para enfrentar el problema. Por el contrario, el común denominador de las respuestas estatales ha consistido en incrementar las medidas represoras y promover medidas de "populismo punitivo" (Dammert y Salazar, 2009) que consisten en la promesa de poner en práctica medidas de mano dura que castiguen con severidad a los infractores de la ley.

Para ello, muchos gobiernos de la región han echado mano de sus Fuerzas Armadas para que se unan a la lucha contra las bandas criminales sin tomar en cuenta los costos y los efectos que la intervención de los militares puede tener a corto, mediano y largo plazo. El ejemplo quizás más paradigmático de esto es el de México, que tras la denominada "guerra

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

contra el narco" declarada por el ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) no sólo balcanizó a la institución militar, sino que sus resultados fueron desastrosos (Molzahn et al., 2013; Hernández, 2012; Martínez Barahona y Rivas, 2011; Hernández, 2010). Otros botones de muestra lo pueden ser Guatemala, Honduras y El Salvador en donde sus políticas de mano dura y súper mano dura han tenido resultados funestos (Acevedo, 2008; Martín Álvarez y de la Torre Oropeza, 2008; Briceño-León, 2008).

En términos generales, las estrategias implementadas por los gobiernos latinoamericanos para hacer frente al crimen organizado –quien más, quien menos–, se han basado fundamentalmente en políticas que criminalizan a la pobreza. Siguiendo este hilo conductor, las diferentes estrategias adoptadas en América Latina carecen de objetivos claros y cuantificables; y parten de diagnósticos errados en donde no se identifican grupos específicos y la realidad de sus territorios (Frühling, 2012). Si a ello se suma el constante cambio en el diseño de las instituciones, incluso su reemplazo, es evidente que las políticas, además de resultar incapaces de sostenerse en el tiempo no logran resultados medianamente satisfactorios (Murillo y Levitzky, 2012).

Sin embargo, y sin que esto represente una contradicción, y a merced de ser justos, es una realidad que hay ciertos aspectos que son positivos y otros más que apuntan, al menos en el papel, hacia una buena dirección. Sobre los primeros, el uso cada vez más frecuente de estadísticas criminales e incluso de encuestas de victimización representa un avance significativo para el diagnóstico y evaluación de las políticas de seguridad; la mayor intervención en áreas con alta incidencia delictiva o proclives a la expansión del crimen habla bien de los enfoques que empiezan a darle a las políticas de seguridad algunos países; el aumento de la vigilancia policial preventiva por cuadrantes como se hace en Chile, Colombia y Ecuador o una mayor compenetración entre las instituciones públicas y la academia no cabe duda que es una buena noticia. Por otro lado, las reformas institucionales, principalmente a los sistemas de justicia y al funcionamiento de las policías si bien son necesarias y urgentes han tenido resultados variables en algunos casos, y en otros habrá que esperar algún tiempo más para poder hacer las valoraciones pertinentes a su implementación (Frühling, 2012).

Estrategias exitosas

Aun y cuando el panorama es difícil, en América Latina existen casos exitosos en el combate al crimen, y aunque las razones que expliquen el descenso de la violencia en ciertas ciudades no son del todo claras porque

Juan Mario Solís Delgadillo

se carece de una metodología sistemática como sí se cuenta en países más avanzados de Europa o Estados Unidos, no se pueden menospreciar los logros obtenidos por estas experiencias. Un par de ejemplos que ilustran estrategias exitosas son los casos de las ciudades de Sao Paulo (Brasil) y Bogotá (Colombia). En la primera ciudad se evidencia una caída efectiva en la tasa de mortalidad por cada 100 mil habitantes que ha pasado de 61,1 en 1998 a 14,8 diez años después; en el caso de Bogotá, por su parte, se ha logrado reducir el número de muertes de 80 por cada 100 mil habitantes en 1993 a 23 hacia el año 2009.

Los buenos resultados en estas ciudades, como ya se mencionó, no tiene un sustento metodológico consistente, sin embargo deben su éxito en buena medida a ciertas políticas que han puesto el énfasis en la reducción de los delitos, especialmente aquellos que resultan más violentos (Frühling, 2012: 23). A diferencia de experiencias como la estadounidense o la británica, en donde se cuenta con más recursos para proveer alumbrado público o instalar cámaras de circuito cerrado en determinadas áreas como los estacionamientos como parte de las estrategias de prevención del delito, lo cierto es que en América Latina los resultados son más modestos debido a la propia falta de recursos, así como por la mala planeación de las políticas o la copia de ciertas estrategias que teniendo éxito en ciertos lugares se pretenden poner en marcha en contextos totalmente diferentes.

Estrategias copiadas

La tendencia a reproducir estrategias que han tenido éxito en otros lugares se ha tornado en una de las características más sobresalientes de las políticas de seguridad implementadas en años recientes en América Latina. Si bien por un lado es favorable en términos de cooperación entre países e instituciones, por el otro ha significado un inconveniente porque en el afán de buscar soluciones se importan programas sin reparar, por ejemplo, que Trinidad y Tobago no es Chicago ni Panamá es Río de Janeiro. En otras palabras, ante la urgencia de resultados, los tomadores de decisiones no "tropicalizan" ciertas estrategias de éxito de otras latitudes y en el pecado llevan la penitencia.

En la región son muchos los casos de estrategias de seguridad copiadas. De acuerdo con informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

(2012), algunos ejemplos de importación de políticas de seguridad serían los siguientes: a) Trinidad y Tobago, cuyo interés es poner en práctica el programa Operation Ceasefire tal y como funciona en la ciudad de Chicago; b) Panamá al querer implementar la intervención policial que realizan las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) del gobierno de Río de Janeiro en las favelas; o c) Chile al querer emular el programa COMPSTAD de la policía de Nueva York.

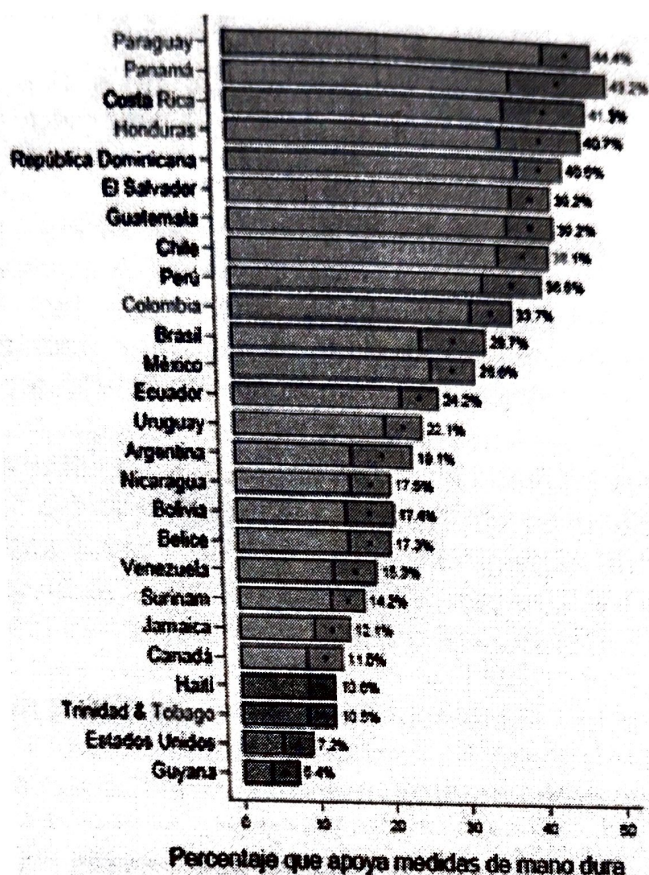
Populismo punitivo: la política de mano dura

Pero quizás la estrategia más recurrida por los gobiernos latinoamericanos, en especial en aquellos países más azotados por la violencia, es aquella de la mano dura (Malone, 2006). De acuerdo con distintos autores, las razones que llevan a un gobierno a adoptar este tipo de estrategia de populismo punitivo pasan por las percepciones de miedo que gran parte de la población manifiesta y a la urgencia de dar resultados, por lo que los gobiernos actúan de manera abierta y punitiva a partir de la presión que sienten y a la necesidad de demostrar su coraje y fortaleza (Buchanan et al., 2012; Goldstein et al., 2007; Smulovitz, 2003).

De esta manera, como sostienen Goldstein et al., (2007) cuando el miedo a la delincuencia es alto aumentan las probabilidades de que la población exija políticas de mano dura. Esto significa que son sobre todo las personas que han sido víctimas de la delincuencia las que exigen una actuación rápida y contundente por parte de las autoridades traducida en políticas de mano dura. Lo anterior es particularmente notorio en países como El Salvador, Honduras y Guatemala que están cruzados por niveles muy altos de delincuencia, sobre todo de carácter violento.

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que las políticas de mano dura no dan los resultados que sus impulsores esperan, sino que incluso agravan la espiral de violencia en cuanto se militariza la seguridad interior y se desdibujan los espacios de actuación de las autoridades civiles (Mejía, 2011). A este respecto, es interesante el estudio realizado por Buchanan et al., (2012), a partir de procesar algunos resultados del Barómetro de las Américas (LAPOP) que ponen de manifiesto que a pesar de los niveles de violencia en la región, menos de la mitad de los ciudadanos latinoamericanos están a favor de las políticas de populismo punitivo.

Imagen 1. Apoyo a las políticas de mano dura en América Latina (2010)



Fuente: Buchanan et al., 2012 con base en los datos de LAPOP, 2010.

Para estos autores, la delincuencia y la corrupción son los dos factores clave para predecir el apoyo ciudadano a las políticas de mano dura, ya sea porque hayan sido víctimas de estos fenómenos directamente o porque tengan una percepción muy alta y negativa de los mismos (Buchanan et al., 2012). Sin embargo, Seligson (2003) indica, por su parte, que la victimización por crimen produce miedo a éste lo cual afecta a las actitudes democráticas y no necesariamente implica un apoyo a las políticas de mano dura.

Desprendido de los resultados del Barómetro de las Américas expuestos en la Imagen 1, llama la atención los niveles de apoyo que reciben las políticas de mano dura en países cuyas democracias se han considerado a lo largo de tiempo como estables o prototípicas para la región; se refiere concretamente al apoyo a este tipo de estrategia en Costa Rica (41,3%), Chile (38,1%) y

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

Uruguay (22,1%), países que como se verá más adelante si bien poseen niveles bajos en lo que se refiere a violencia letal son altamente violentos en materia de robos, secuestros y maltrato doméstico.

De acuerdo con lo anterior, cabe preguntarse ¿qué tanto es verdad y qué tanto mito con relación al apoyo ciudadano hacia las políticas de mano dura? Según el estudio de Buchanan et al., (2012) ya referido, no son significativos los issues que asocian el apoyo a la mano dura en función al lugar de residencia (urbano vs rural) ni tampoco aquellos que tienen que ver con el estatus socioeconómico (ricos vs pobres) ni con la edad (viejos vs jóvenes) o el género (hombres vs mujeres). Como ya se mencionó estos autores encuentran estadísticamente significativo el apoyo a la mano dura a partir de variables como la victimización y la corrupción.

Por su parte, afirman con datos duros que mientras más elevado sea el nivel educativo de las personas se reduce la probabilidad de que éstas apoyen políticas de populismo punitivo. Lo mismo ocurre con la confianza interpersonal (capital social) en la medida en que aquellas personas que confían más en sus vecinos son menos proclives a apoyar políticas agresivas contra el crimen.

Evaluación y estrategia ideal

Al evaluar las distintas políticas que se han puesto en marcha para combatir a la delincuencia se evidencia que en la gran mayoría de los países se carece de una metodología adecuada, o bien se reducen a datos estadísticos de corto alcance que sólo toman como referencia el desarrollo de la delincuencia a partir de la puesta en marcha de los programas de intervención. En ese sentido resulta imprescindible que exista una mayor cooperación entre Estados y que sus políticas se planifiquen a plazos más largos que los que dura una sola administración. Para ello es preciso fortalecer el andamiaje estatal y focalizar la intervención policial en las zonas que con información y metodología rigurosa sea oportuno y urgente actuar. Esto implica involucrar más a la cooperación académica y despolitizar sustancialmente los debates sobre las estrategias a seguir.

Los costos de la andanada y las dificultades para la cooperación

La radiografía del crimen en la región tiene distintas caras. A pesar de que estadísticas como la del número de homicidios por cada 100 mil habitantes es la más relevante de todas ellas, bien vale la pena explorar otra serie de indicadores a fin de tener una visión más en conjunto de los niveles y los tipos de violencia que se viven cotidianamente en América Latina. A este respecto,

Juan Mario Solís Delgadillo

se presta atención a otros indicadores como el de muertes por arma de fuego, violencia familiar, secuestro y robo.

Homicidios por cada 100 mil habitantes

El indicador más duro, por lo que se refiere al dato, de la violencia es precisamente este. Distintos organismos internacionales, pero principalmente la ONU, a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina de Drogas y Crimen (UNDOC) se han especializado en la medición y estudio de estos fenómenos tratando de poner atención en las causas y los efectos que tienen para cada región en lo general y para cada país en lo particular.

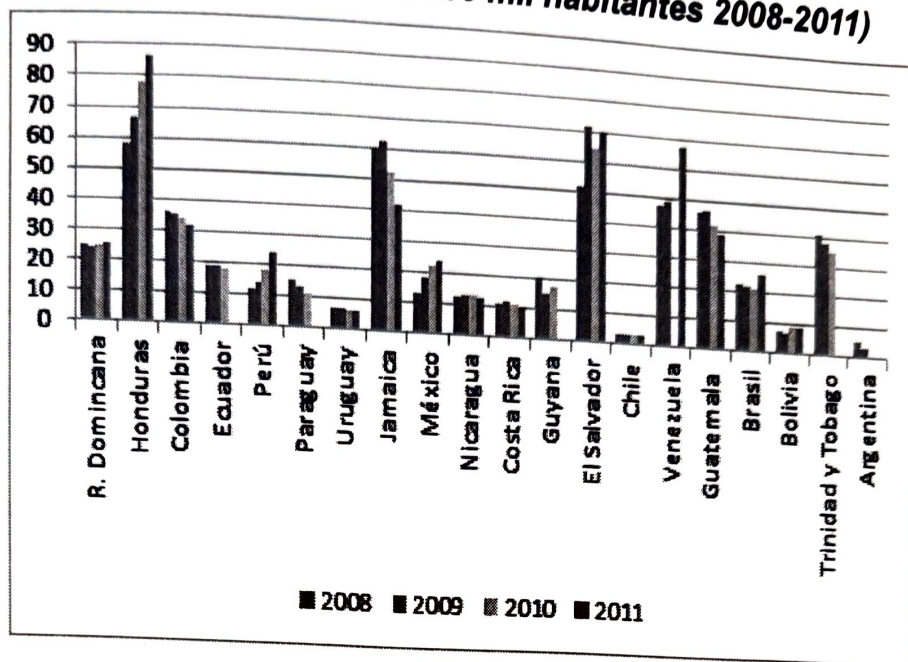
Con base en estos indicadores se tiene que en América Latina hay distintos niveles de violencia con resultado de muerte según la subregión y el lugar que ocupen éstas en las rutas del trasiego de drogas y de armas. De esta manera, es posible apreciar que los países con más incidencia de homicidios son los centroamericanos, caribeños, además de México, Venezuela, Colombia y Perú; estos últimos que comparten la región andina y que son importantes plataformas para la producción y transporte de drogas para Estados Unidos, Europa, y recientemente la propia América del Sur.

De acuerdo con el Gráfico 1 se puede apreciar que los países con mayor número de homicidios por cada 100 mil habitantes son: Honduras, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Trinidad y Tobago, Colombia y Venezuela, seguidos de México, República Dominicana y Brasil; todos ellos, excepto Brasil, forman parte del arco norte del continente y de las rutas más activas del tráfico de drogas y armas. Por su parte, es interesante observar que los países con menos homicidios son aquellos del Cono Sur -Argentina, Chile, Bolivia y Uruguay-, seguidos de Paraguay, Nicaragua y Costa Rica, estos dos últimos muy paradigmáticos dada la fragilidad y porosidad de la región y los niveles de violencia de sus vecinos.

Finalmente, llama la atención los casos de México, Perú y Venezuela que en los últimos años han experimentado un crecimiento significativo en la espiral de violencia y han pasado a formar parte de los países más inseguros del continente.

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

Gráfico 1. Homicidios por cada 100 mil habitantes 2008-2011)

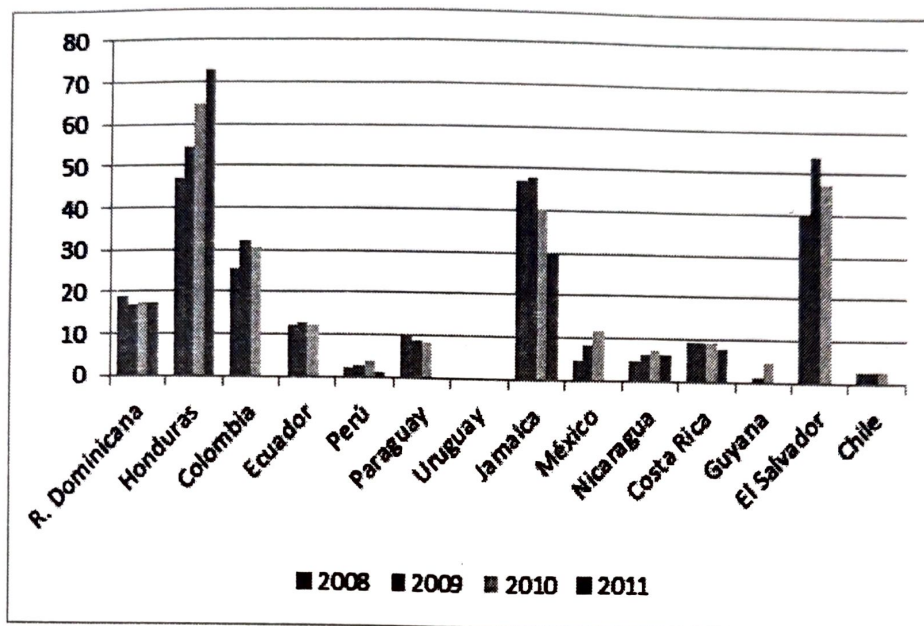


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de UNDOC y SES-BID.

Muertes por arma de fuego

Por lo que se refiere al número de muertes producidas por arma de fuego se corrobora que tanto los países centroamericanos (Honduras, El Salvador) cuanto los caribeños (Jamaica, República Dominicana) son los más mortíferos sin dejar de lado el elevado número de crímenes que con estos instrumentos se producen en Colombia y más recientemente en México. Mientras tanto se aprecia que en los países sudamericanos la incidencia es notoriamente más baja que la que hay conforme se va más hacia el norte. Esto corrobora el argumento de Auyero et al., (2012) en cuanto afirman que la violencia en el sur del continente es menos letal sin que ello signifique que se trate de una subregión más segura.

Gráfico 2. Muertes por arma de fuego por cada 100 mil habitantes (2008-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SES-BID.

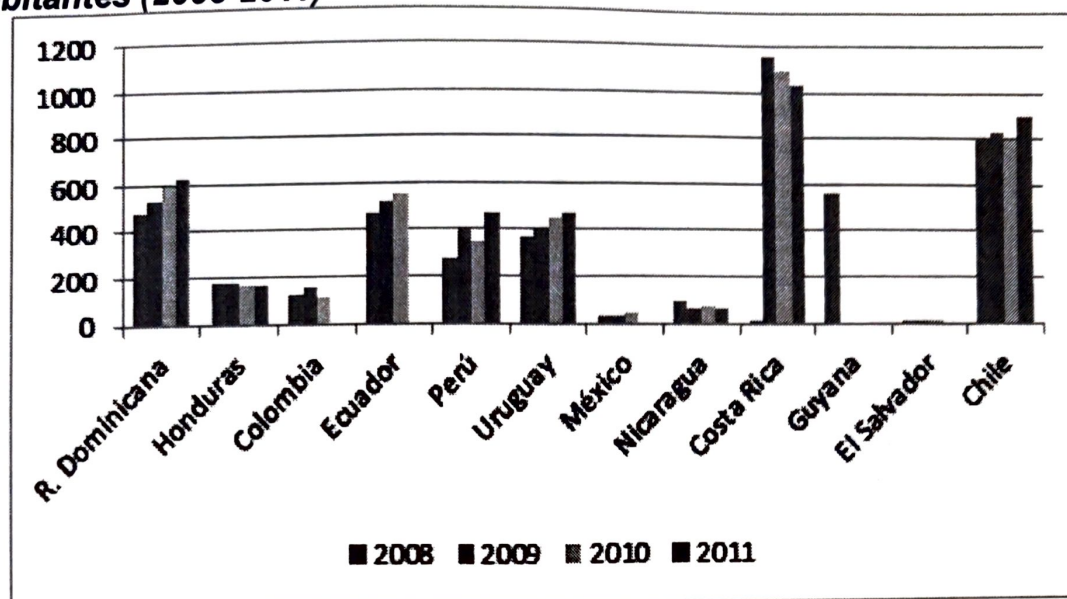
Violencia doméstica

Ante los ojos de muchos, uno de los estereotipos que más acompañan a la región latinoamericana es el machismo y la violencia doméstica. En efecto, países como México son a menudo utilizados como ejemplo de una faceta que describe a los latinoamericanos como machos, posesivos, iracundos y golpeadores. Plataformas como el cine y las telenovelas que tanto gustan en la región refuerzan esta imagen que dista mucho de ser erradicada. De acuerdo con las estadísticas en aquellos países cuya imagen estereotipada se asocia al machismo y la violencia no se reporta un número significativo de denuncias por violencia doméstica como sí ocurre en países como Costa Rica, Chile y Uruguay⁵. Esto en sí es muy significativo dada la percepción y el apego que en torno a la democracia, sus valores y su institucionalidad prevalecen en los tres casos.

⁵ El hecho de que en México y otros países no se denuncien tantos casos de violencia doméstica no significa necesariamente que sean menos violentos. Es muy probable que existan otros factores como el miedo o la poca confianza en las instituciones las que desincentiven a las víctimas a denunciar estos hechos.

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

Gráfico 3. Tasa de denuncias de violencia familiar por cada 100 mil habitantes (2008-2011)

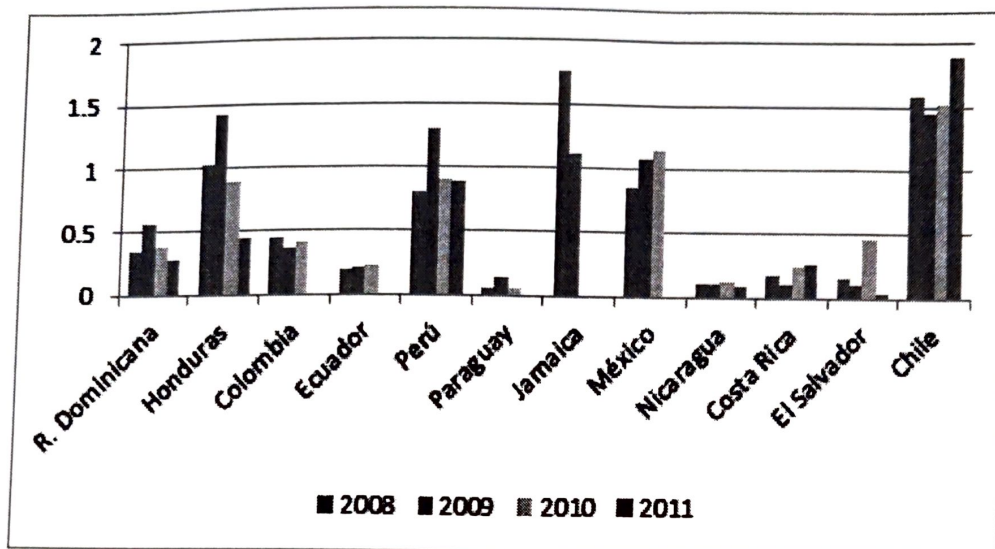


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SES-BID.

Secuestros

El secuestro es una de las realidades más duras de América Latina. Su industria se ha expandido por toda la región, pero quizás con mayor fuerza en una serie de países caracterizados por la desigualdad. Con base en lo anterior se observa que la figura del secuestro es particularmente notoria en Chile, Jamaica, Honduras, Perú y México, países todos ellos bastante desiguales según las cifras del Índice de Gini que para América Latina proyecta la CEPAL (2010).

Gráfico 4. Tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes (2008-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SES-BID.

Robos

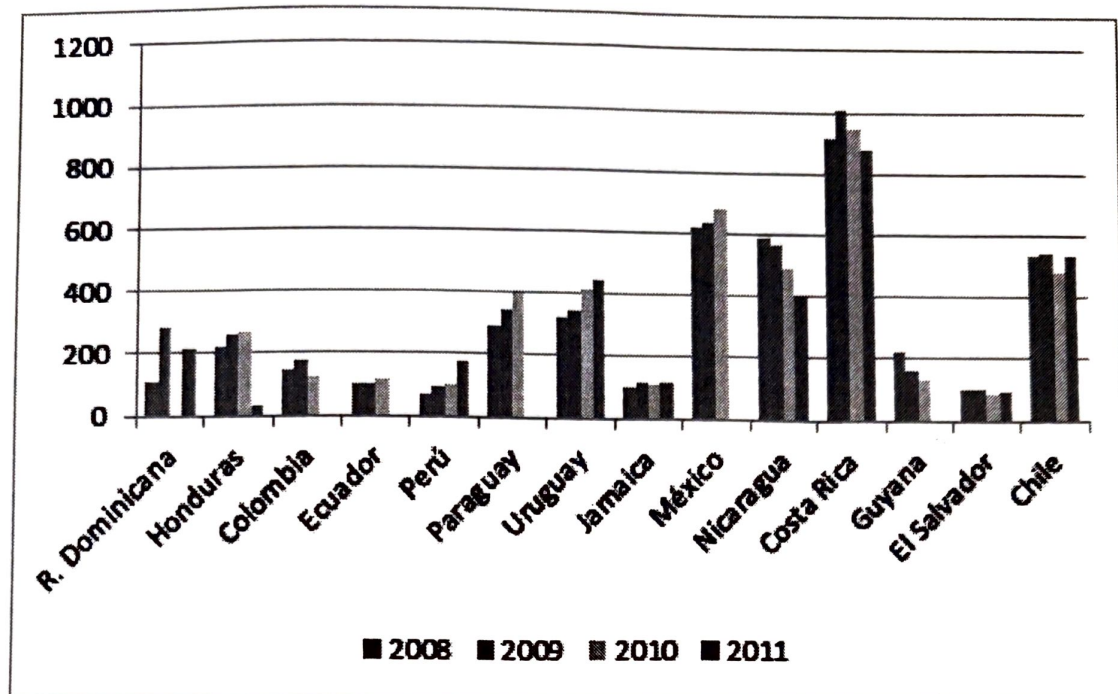
Por lo que se refiere a la materia de robos existen dos lecturas: a) aquellos países cuya incidencia es relativamente baja o muy baja; y b) aquellos cuya frecuencia está por encima de los 300 hurtos por cada 100 mil habitantes. En el primer grupo estarían países como República Dominicana, Honduras, Colombia, Ecuador, Perú, Jamaica, Guayana o El Salvador, mientras que en el segundo se puede ubicar a Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Uruguay o Paraguay.

Al igual que en materia de secuestros y violencia familiar llama mucho la atención que los tres países considerados más democráticos en la región presenten tan altos niveles de incidencia en esta clase de delitos, por lo que a raíz de estas proyecciones es comprensible entender por qué muchos de sus ciudadanos, y en especial los costarricenses, no ven con malos ojos la asunción de gobiernos cuyas estrategias de combate al crimen se basen en la mano dura⁶.

⁶ Esto explicaría en parte la predilección de la mayoría de ellos al votar por Laura Chincilla en la última elección presidencial de 2010.

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

Gráfico 5. Tasa de robos por cada 100 mil habitantes (2008-2010)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SES-BID.

Cooperación: estado actual y dificultades

Aun y cuando se ha insistido en la necesidad de cooperar entre países para hacer un frente común a un fenómeno que ha dejado de ser un tema de seguridad pública para convertirse en un asunto transnacional, la realidad es que al día de hoy son pocos los emprendimientos de cooperación que se verifican en la región. Esfuerzos que por otra parte son por lo general insuficientes, mal coordinados y poco eficaces a la hora de combatir efectivamente al crimen organizado.

Algunos ejemplos de cooperación que están vigentes son los acuerdos que en materia de seguridad han celebrado México y Honduras; Colombia y Bolivia o Brasil, Perú y Bolivia sin dejar de lado los pactos que países como el propio México, Colombia o los centroamericanos han sostenido con Estados Unidos para dar paso a planes como la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia o la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI) (Mejía, 2011; Niño, 2011). En todos los casos son muchos los recursos financieros y técnicos que reciben estas alianzas por parte de países como Estados Unidos y de organismos internacionales como el BID, aunque como ya

Juan Mario Solís Delgadillo

se mencionó sus resultados son menguados y poco eficientes. Véase, por ejemplo el deterioro que con motivo de esa cooperación han sufrido países como México o los de América Central.

En toda esta historia resulta clave el papel y la posición de Estados Unidos; país que se ha replegado en los últimos años de América Latina en función de las guerras que libra en Oriente Medio. Si bien este retroceso no significa necesariamente que este país ha desatendido los temas de seguridad en su zona de influencia más inmediata, sí ha implicado que la cooperación con sus vecinos se alinee a políticas reactivas más que preventivas. En otras palabras, esto quiere decir que Estados Unidos ha sido complaciente con las políticas de seguridad impulsadas por los distintos gobiernos de la región limitándose a colaborar con fuertes sumas de dinero y sin ser demasiado exhaustivo en los resultados que éstas tengan.

La penalización de las drogas a nivel federal en los Estados Unidos y la inflexibilidad para matizar su punición, aun y cuando se han dado tímidos pasos en esa dirección en estados como California, hace que hacia el exterior la política estadounidense se centre en la exigencia a cada uno de los países de la región latinoamericana a que se hagan cargo del problema y persigan, capturen y castiguen a los capos de la droga que pululan al sur del Río Bravo. La cooperación estadounidense en la lucha contra las drogas y el crimen organizado se preocupa sobre todo del fortalecimiento de las instituciones policiales y más especialmente del sistema de administración de justicia que percibe como ineficaz y corrupto⁷.

Pero las mayores dificultades para la cooperación entre países en materia de seguridad son de carácter político e ideológico. Así, la brecha ideológica de países como los que conforman el bloque de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) con relación al resto de países cuyos gobiernos tienen una orientación más hacia la derecha es un obstáculo a todas luces evidente que ha impedido tener una cooperación fluida en materia de seguridad. De la misma manera, los fuertes nacionalismos que caracterizan a la región y el principio de no intervención que en política exterior predomina es otra traba incuestionable que ha limitado poner en marcha estrategias comunes y de largo alcance (Mejía, 2011).

⁷ Sobre este punto, vale la pena traer a colación el testimonio del ex embajador de Estados Unidos en México James Jones (1993-1997) que en una entrevista sobre su gestión menciona que en alguna reunión con el ex presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) al hablar sobre la corrupción en las instituciones de impartición de justicia, y a pregunta expresa del presidente sobre qué hacer, éste le dijo: "Pondría una bomba atómica en todas tus dependencias de procuración de justicia y las haría volar. De esta manera, volvería a empezar de cero y no permitiría el regreso futuro de alguien que hubiera tenido que ver con la procuración de justicia en el pasado" (Estévez, 2013: 157).

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

La reforma judicial: ¿hacia una justicia distinta?

Una realidad, por dura que esta sea, es que los sistemas de justicia en América Latina son bastante deficitarios. Como sostiene Pásara (2007), la administración de justicia en la región se puede caracterizar por tres elementos: dilación, congestión y corrupción. En ese sentido, es comprensible que entre los ciudadanos latinoamericanos exista una baja confianza en instituciones como la policía, la fiscalía y los jueces. Esto conlleva a que un elevado número de delitos no se denuncien ante las autoridades dadas las altas expectativas de impunidad que prevalecen en la mayoría de los sistemas de justicia de la región (Solís Delgadillo, 2009; Pásara, 2007; Domingo, 2007; Pásara, 2004; Linares, 2004).

Atendiendo esta realidad, muchos países han puesto en marcha desde hace algunos años reformas encaminadas a mejorar la administración e impartición de justicia, sobre todo porque en buena medida todo este aparato ha sido el que menos se ha democratizado desde la última ola de transiciones.

A reserva de dar seguimiento a cada una de las reformas en cuanto a su operacionalización y sus resultados, su puesta en marcha es una buena noticia si con ello se pretende profesionalizar al personal de policía, juzgados, fiscalías y personal penitenciario comúnmente asociados con la corrupción y el mal desempeño de sus funciones. Las fallas estructurales del sistema de justicia han sido el bastión de la impunidad y la plataforma para el incremento de la violencia si se toma como referencia que una de las esencias del crimen organizado es su capacidad corruptora. Como sostiene Niño (2011), sin sistemas de administración de justicia efectivos no será posible enfrentar con éxito al crimen organizado.

Hoja de ruta

El presente papel no ha tenido otra intención más que describir el escenario de la violencia en América Latina para trazar una línea de investigación en perspectiva comparada y en clave regional. Tras todo lo expuesto hasta aquí son muchas las preguntas y tareas que se abren con miras a confeccionar una hoja de ruta de investigación de cara al futuro. A manera de ser sintético se observa la necesidad de sistematizar de forma más parsimoniosa la información de los distintos indicadores de la violencia por subregiones para intentar explicar los patrones de la misma a esa escala.

Esto implicaría la elaboración de mapas de las zonas marrones, por emplear el término acuñado por O'Donnell, con el fin de identificar las zonas

Juan Mario Solís Delgadillo

en donde prevalece la actividad criminal por encima de la presencia del Estado. De igual manera, se precisa la proyección de un mapeo de las rutas del narcotráfico en la región, pero no sólo de ello, sino también del tráfico de inmigrantes y de armas que se han convertido en los últimos años en parte del portafolio de negocios de las bandas criminales.

Asimismo, y en cuanto a las estrategias empleadas, convendría elaborar una base de datos comparativa que permita identificar las políticas emprendidas por los distintos gobiernos de la región desde los años de la transición a la democracia (década de 1980) hasta la actualidad, con el único objetivo de determinar el patrón de las mismas (reactivas o de prevención) y estimar los resultados que éstas han tenido y el impacto que tuvieron para disuadir a las bandas criminales o bien para tornarlas más violentas. Otro aspecto importante a tomar en cuenta consistiría en medir los costos económicos que ha traído la violencia sobre la sociedad civil (Acevedo, 2008). Por otro lado, cabría recopilar evidencia empírica significativa para entender cuáles son las causas por las que resulta tan difícil establecer políticas de cooperación en materia de seguridad en América Latina.

De cara al futuro, es importante plantear variables, indicadores y sub-hipótesis que permitan sistematizar la información, pero sobre todo que favorezcan generar explicaciones de alcance medio para entender de mejor manera las causas de la violencia, pero principalmente las estrategias para combatirla de manera eficaz y con una visión democrática.

Cuadro 1. Variables, indicadores y sub-hipótesis para el estudio de la violencia en América Latina.

Variables independientes	Indicadores	Sub-hipótesis
Debilidad institucional	- Presión fiscal - Cambio/reemplazo de las instituciones - Perfiles de los jefes policiacos - Número de quejas sobre las fuerzas de seguridad del Edo.	La escasez de recursos, así como la inestabilidad institucional traducida en cambios constantes en el diseño de las mismas y en el perfil de quiénes están al frente de las fuerzas de seguridad son fallas estructurales que inciden en los niveles de inseguridad.

***Radiografía de la violencia: justicia y
seguridad ciudadana en América Latina***

Desigualdad	- Acceso a la salud - Acceso a la educación - Número de empleos creados - Tipo de empleos creados - Brecha salarial por deciles	El acceso desigual a bienes y servicios como la salud y la educación, así como la insuficiente capacidad de absorción del mercado laboral y sus brechas laborales impactan en amplios sectores de la sociedad que quedan a merced del crimen organizado
Capital social	- Nivel de confianza de las personas hacia sus vecinos - Promedio de escolaridad	Mientras más elevado sea el nivel educativo de las personas se reduce la probabilidad de que éstas apoyen políticas de populismo punitivo.
Corrupción	- Barómetro de la corrupción (TI) - Percepción ciudadana (LAPOP) - Percepción de las élites (PELA) - Quejas de corrupción por país	A mayor permeabilidad de las instituciones y sus actores a la corrupción, aumentan las probabilidades de que el crimen organizado penetre sus estructuras y asegure su protección.
Sistema de justicia	- Nivel de independencia judicial - ¿Cómo se ingresa al PJ? - Nivel de informalidad de los operadores del sistema (prácticas informales)	La meritocracia simulada y las reglas poco claras en el ingreso y ascenso en la carrera judicial incide en la imparcialidad de los jueces y en la independencia de su ejercicio. La informalidad en la práctica del derecho favorece a quien más recursos (económicos y sociales) posea y no a quien le asista la razón.

Juan Mario Solís Delgadillo

Cooperación -	- Distancia ideológica de los gobiernos (PELA) - Principio de política exterior - Percepción de los ciudadanos y las élites con relación a sus vecinos	Las diferencias políticas e ideológicas, las desconfianzas históricas y los excesivos nacionalismos reflejados en principios como el de no intervención sabotean la cooperación y con ello facilitan la expansión de células criminales.
---------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

Referencias bibliográficas

- Acevedo, Carlos (2008) "Los costos de la violencia en El Salvador". *América Latina Hoy*, No. 50: 71-88.
- Auyero, Javier; Burbano de Lara Agustín y Bellomi, Flavia (2012) "Violence and the State at the Urban Margins". En Seminario de investigación del Instituto de Iberoamérica. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/auyeroetal_paper_seminarioInstituto.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Disponible en: <http://www.seguridadyregion.com/>
- Bergman, Marcelo (2009) *Tax evasion and the rule of law in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Briceño León, Roberto (2008) "Violencia homicida en América Latina". *América Latina Hoy*, No. 50: 103- 116.
- Buchanan, Cornelia; De Angelo, Liz; MaRuidan y Taylor Chris (2012) "Mano Dura en las Américas: ¿quién apoya a las políticas de mano dura?". En *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2012*, núm. 80, LAPOP, Vanderbilt University.
- CNN Expansión (2014) "Templarios exportan hierro a China". En *CNN Expansión*, 3 enero 2014. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/01/03/cartel-exporta-mineral-de-hierro-a-china>. Fecha de consulta: 12 enero 2014, 9:29.

Juan Mario Solís Delgadillo

Dammert, L. y Salazar, F (2009) *¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile.

Domingo, Pilar (2007) "Relaciones de poder, justicia y nuevos actores" En Pásara, Luis (Ed.) *Los actores de la justicia latinoamericana*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Espinoza, Ana Yancy y Meléndez, Javier (2011) "Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la 'era progresista' en Uruguay". En Mathieu, Hans y Niño Guarnizo, Catalina (Eds.) *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Anuario 2011. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 68-75.

Estévez, Dolia (2013) *El embajador*. México, D.F.: Temas de hoy.

Frühling, Hugo (2012) *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Goldstein, Daniel; Achá, Gloria; Hinojosa, Eric; y Roncken, Theo (2007) "La mano dura and the violence of civil society in Bolivia". *Social Analysis*, No.51: 43-63.

Goodwin, Jeff (1999) *No other way out: states and revolutionary movements 1945-1991*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hernández, Anabel (2012) *México en llamas. El legado de Calderón*. México, D.F.: Grijalbo.

Hernández, Anabel (2010) *Los señores del narco*. México, D.F.: Grijalbo.

Linares, Sebastián (2004) "¿Qué es y cómo se mide la independencia judicial?" *Política y Gobierno*, 11 (1): 73-135.

Malone, Mary Fran T. (2006) "Does Dirty Harry Have the Answer? Citizen Support for the Rule of Law in Central America". *Public Integrity*, 13(1): 59-80.

Martín Álvarez, Alberto y de la Torre Oropeza, Verónica (2008) "La interacción transnacional de la sociedad civil centroamericana frente a la violencia juvenil". *América Latina Hoy*, No. 50: 89-102.

Martínez Barahona, Elena y Rivas, Cristina (2011) "Explorando las implicaciones de la 'epidemia del crimen' en México". En Martí i Puig, Salvador; Ortega

Radiografía de la violencia: justicia y seguridad ciudadana en América Latina

Ortiz, Reynaldo Yunuen; y Somuano Ventura, Ma. Fernanda (Eds.) *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*. Barcelona: EdicionsBellaterra, pp. 213-246

Mathieu, Hans y Niño Guarnizo, Catalina (Eds.) (2011) *Tendencias y perspectivas de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. En *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Mejía, Sonia (2011) "Las debilidades de las políticas de seguridad en América Latina en un contexto de fortaleza económica y política". En *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 11/2011. Disponible en www.ieee.es

Molzahn, Cory; Rodríguez-Ferreira, Octavio y Shirk, David A. (2013) *Drugviolence in Mexico. Data and analysis trough 2012*. San Diego: University of San Diego.

Murillo, Victoria y Levitsky, Stven (2012) "Institutional Change and State Capacity in Weak Institutional Enviroments: Reflections on the Latin American Experience". *StateBuilding Workshop*. Sao Paulo.

NiñoGuarnizo, Catalina(2011)"LaseguridaddeAméricaLatina:respuestasfragmentadas a desafíos transnacionales". En Mathieu, Hans y Niño Guarnizo, Catalina (Eds.) *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*.Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, pp. XVII-XXXI.

O'Donnell, Guillermo (1993) "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: a Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries" *World Development*, 21: 1355-1369.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) *UnitedNations Office onDrugs and Crime(UNDOC)*. Disponible en: www.undoc.org

Pásara, Luis (Ed.) (2007) *Los actores de la justicia latinoamericana*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Pásara, Luis (Comp.) (2004) *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. México, D.F.: UNAM.

Seligson, Mitchell (2003) "Public Support for Due Process Rights: The case of Guatemala". *Journal of the Southwest*, No. 45: 557-594.

Juan Mario Solís Delgadillo

Smulovitz, Catalina (2003) "Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina". EnFrühling, Hugo; Tulchin, Joseph S; y Golding Heather (Eds.) *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, pp. 125-154.

Solís Delgadillo, Juan Mario (2009) "La reforma penal Mexicana, espejismos y realidades. Los actores del sistema como variables de éxito o fracaso". *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, No. 13: 95-116.

INFORMACION SOBRE LOS AUTORES

Mtro. Hugo Ernesto Hernández Carrasco

Estudió la licenciatura en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el diplomado en Organizaciones de la Sociedad Civil y Tercer sector por FLACSO-Argentina y la maestría en Defensa Nacional por la EDENA-Argentina. Ha sido colaborador del sitio web Gurú político, los diarios "El popular imparcial de Puebla", "Central Puebla" y columnista invitado del diario Excelsior. Los estudios que desarrolla se orientan a los campos de la Seguridad, la Defensa Nacional y la Geopolítica. Actualmente se encuentra realizando la investigación intitulada "Los alcances de la seguridad nacional en México como idea y concepto a través de los planes nacionales de desarrollo" abarcando los años 1982-2012.

Dr. Juan Guillermo Fierro Rocha Vicealmirante CG. DEM.

Es egresado de la Heroica Escuela Naval Militar. Se ha desempeñado en cargos y comisiones operativas y administrativas inherentes a su desarrollo profesional. Ha realizado los siguientes cursos: De Mando y Estado Mayor, en el Centro de Estudios Superiores Navales; Estado Mayor para Oficiales Internacionales, en el Colegio de Guerra Naval de la Armada de los EE.UU. en Newport, Rhode Island; de Seguridad y Defensa Continental, en el Colegio Interamericano de Defensa, en Washington, DC. EE.UU.; Maestría en Seguridad Nacional, en el Colegio de Defensa, de la Secretaría de la Defensa Nacional; y Doctorado en Seguridad Nacional por el CESNAV de la Armada de México. Actualmente se desempeña como Director de la Heroica Escuela Naval Militar.

Problemas de la seguridad nacional. Contexto para México y Latinoamérica

Dra. María del Pilar Ostos Cetina

Actualmente, docente e investigadora en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Secretaría de Marina Armada de México, impartiendo clases dentro de la Especialización en Geopolítica, la Maestría en Seguridad Nacional y la Maestría en Administración Naval.

Posdoctorante de la Coordinación de Humanidades en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la UNAM. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Relaciones Internacionales de la misma universidad. Maestra en Estudios Internacionales por el Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Licenciada en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Javeriana.

Además de fungir como académico de la Facultad de Estudios Superiores-Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Siendo además, profesora visitante en la Universidad de Sao Paulo (Brasil) y la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).

Líneas de investigación: Geopolítica, Geoestrategia, América Latina.

E-mail: mpostos@yahoo.com

Dr. Arturo Ponce Urquiza

Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Estudios Superiores-Aragón, UNAM. Maestro en Estudios Internacionales, Posgrado de Ciencias Políticas, UNAM. Doctor en Ciencias Políticas con Orientación en Relaciones Internacionales, Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Actualmente es profesor de asignatura ordinario Nivel A, en la FES-Aragón, UNAM. Imparte las materias de México y su política exterior I y II; Relaciones México-Estados Unidos; seminario de Problemas Internacionales y Seminario de Tesis y la Optativa de Política Exterior I, II y III. Es coordinador del Diplomado en la FES Aragón: análisis del pensamiento estratégico y la coyuntura internacional. Miembro del Comité Académico de la Jefatura de Carrera de Relaciones Internacionales de la misma institución. Es catedrático y conferencista en el Centro de Estudios Superiores Navales, de la Secretaría de Marina-Armada de México sobre temas de geopolítica y seguridad nacional de Estado Unidos. También es conferencista en el Colegio de la Defensa Nacional de la SEDENA sobre temas de poder nacional y geopolítica del Estado mexicano y de teoría geopolítica de los Estados Unidos.

Problemas de la seguridad nacional. Contexto para México y Latinoamérica

Cap. de Fragata C.G. Martín Rafael Rodríguez Plata.

Ingeniero en Ciencias Navales, egresado de la Heroica Escuela Naval Militar. Cuenta con el curso de Mando Naval (CESNAV). Ha efectuado diversos cursos, diplomados, talleres y ejercicios en instituciones nacionales e internacionales relacionadas con la protección marítima y portuaria, el terrorismo, la gestión de los recursos de defensa internacional, la aplicación del Estado de derecho en la mar y operaciones críticas de aduanas. Cursa la Maestría en Ciencias de Administración de Empresas Navieras y Portuarias (FIDENA) y es catedrático del CESNAV.

Lic. Josué Ángel González Torres

Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente estudia la Maestría en Estudios Políticos y Sociales en la misma institución, además de realizar una estancia de investigación en el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina en París, Francia. Sus líneas de investigación son: seguridad nacional, delincuencia organizada y tráfico de narcóticos ilícitos.

Dr. Felipe Carlos Betancourt Higareda

Licenciado en Derecho con Mención Honorífica, Facultad de Derecho de la UNAM, (2000). Maestro en Teoría Política, Universidad de Manchester, Reino Unido, (2002). Doctor of Philosophy (DPhil), Universidad Metropolitana de Manchester, Reino Unido, (2010). Profesor-Investigador de Tiempo Completo, adscrito al CICSyH de la Universidad Autónoma del Estado de México, desde 2010. Reconocimiento de Profesor con perfil deseable PROMEP de la SEP desde 2011. El Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT lo ha distinguido como Candidato a Investigador Nacional desde Enero de 2013. Recientemente ha publicado La importancia del debate público para la democracia, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 41 pp, 2014, "The media and the public sphere in Mexico", Mexican Law Review, Vol. 5, No. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 305-331. "Estudios de caso de cultura deliberativa en el Estado de México", en Francisco Lizcano (Ed.) Relaciones de poder en comunidades locales del Estado de México. Ayer y Hoy, Toluca: UAEMex, 2013 pp. 203-225. "The deliberative quality of the Mexican presidential election of 2006: An overall neo pluralist assessment", Democracias, No. 1, Toluca: UAEMex, 2012, pp. 107-140.

Problemas de la seguridad nacional. Contexto para México y Latinoamérica

Dr. Jose Manuel Varas

Jose is based in London and works for the Risk Model Approval Team (RMAT) within Lloyds Banking Group. His work involves the review of Wholesale and International Retail credit risk models of the bank, providing technical input into model developments when required. He is been engaged on the field of credit risk for 7 years working on different organizations such as the Financial Service Authority (FSA), Cabot Financial, Moody's Analytics, and currently Lloyds Banking Group which he joined in December 2012. He worked as an academic in University of Manchester (Manchester Business School) and the University of Wales at Aberystwyth. He also was a visiting lecturer at Universities in Chile, Colombian, and Bolivia. His has a strong research experience gained through his work as an academic, as well as being engaged on researched projects with the UK financial market regulator, and financial firms within the private sector. He holds a PhD in Quant Finance, MA in Economics, MBA with a specialization in Finance, and a BSc in Business Management and Economic Science. His interest on Political Sciences emerges for his experience working with Sovereign Risk in numerous countries.

Dra. Claire Wright

Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España, cuenta con Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política y una Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España, es Licenciada en Modern Languages (Filología Francesa e Hispánica) por la Universidad de Oxford, Reino Unido y actualmente es profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SNI) y se especializa en ciencia política, participación ciudadana, consolidación democrática, teoría de la democracia, poderes de emergencia, política indígena, y política extractivista.

Dr. Mauricio Uribe López

Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso- Sede Académica de México. Magíster en Ciencias Económicas y Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor (1994-1998) y Director del Programa de Desarrollo de la Corporación Viva la Ciudadanía (1999-2002). Fue Investigador Asociado del Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003: El Conflicto Callejón con Salida y Especialista del Área de Desarrollo Humano del PNUD en 2004. Becario del Conacyt (2008-2011). Profesor del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre

Problemas de la seguridad nacional. Contexto para México y Latinoamérica

Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes (2005-2008 y 2011 hasta hoy).

Es autor del libro "La Nación Vetada: Estado, Desarrollo y Guerra Civil en Colombia" publicado en 2013 por la Universidad Externado de Colombia. Entre sus últimos artículos están: "Civil Wars and Violent Peace in Africa and Latin America: A General Outlook" en el *Africa Peace and Conflict Journal* (2013), "Estilo de Desarrollo y Sesgo Anticampesino en Colombia" en *Cuadernos de Economía* (2013), y "La Aversión del Bloque en el Poder al Contrato Fiscal en Colombia" en *Revista Co-herencia*. En 2012 recibió mención de honor en la categoría de Ciencias Sociales y Humanidades de los premios de la Fundación Alejandro Ángel Escobar.

Lic. Anayatzin Ramírez Andrade

Candidata a Maestría en Estudios Interdisciplinarios de Desarrollo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Cider de la Universidad de los Andes. Especialista en Desarrollo Local y Regional de la misma Universidad. Economista de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Michoacán, México. Actualmente asistente graduada de investigación en el Proyecto "Mejorando la capacidad de actuar sobre la equidad de género en Colombia" entre el Instituto Norte-Sur de Canadá, la Federación Nacional de Cafeteros y la Universidad de los Andes. Asistente graduada de investigación de febrero a junio del 2013 en el proyecto del Semillero de Investigación "Guerras Civiles y Paz Violenta" del Cider de la Universidad de los Andes. Es coautora de: "Repercusiones de la recesión mundial capitalista sobre la economía mexicana", en Solís, Alicia, Ortega, Marx, Mariña, Abelardo y Torres Nina (coord.) *Recesión Capitalista, Privatizaciones y Movimientos Sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2009, y de "La Política Económica en el PND 2007-2013 del Poder Ejecutivo Federal", en Solís, Alicia, Ortega, Marx, Mariña, Abelardo y Torres Nina (coord.) *Reformas Estructurales Crisis de la Gobernabilidad Neoliberal y Ascenso de los Movimientos Sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2008.

Dr. Juan Mario Solís Delgadillo

Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UASLP. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Ha participado en el proyecto Lucha contra la impunidad en Centroamérica y justicia transicional financiado por la AECID, así como en una misión electoral de la OEA en Nicaragua (2012). Ha realizado estancias de investigación en la Università degli Studi Roma Tre (Italia) y en el IDES

Problemas de la seguridad nacional. Contexto para México y Latinoamérica

(Argentina). En el Instituto de Iberoamérica ha sido coordinador del Seminario de Investigación entre 2008 y 2012, y es miembro del Consejo de Redacción de la revista América Latina Hoy. Recientemente ha sido reconocido con el Premio Guillermo O'Donnell a la mejor tesis doctoral que otorga la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (2013).

Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza (coordinadora)

Es licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León, becaria de UANL, 1993-1997. Maestra en Análisis Político, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro. Doctora en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Fue becaria del CONACYT periodo 1999-2001 y 2003-2006. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores desde el 2009. Sus líneas de investigación son: Estudios sobre el Estado, procesos electorales y de seguridad pública en Nuevo León. Actualmente es Profesora-investigadora del CITEJYC de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL. Cuenta con diversas publicaciones en la materia en revistas con arbitraje nacional e internacional. Titular para el estado de Nuevo León de la Red de Investigación sobre la Calidad de la Democracia en México. Es Miembro Fundadora de la Asociación Mexicana de Ciencia Política.

ESTA OBRA SE TERMINO DE IMPRIMIR
EN EL MES DE DICIEMBRE DEL 2014



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACDYC



FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA

BIBLIOTECA
"LIC. JOSÉ JUAN VALLEJO"

ISBN: 9709882732



9 789709 882735