



SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

**NÚMERO 1
(JULIO-DICIEMBRE 2022)**

ISSN EN TRÁMITE
www.inap.mx/ris



RIS

Revista de Inteligencia y Seguridad

Número 1
(julio-diciembre 2022)

SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Revista de Inteligencia y Seguridad, No. 1, julio-diciembre 2022, es una publicación semestral digital (www.inap.mx/ris), editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, ubicado en Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151, Col. Palo Alto, C.P. 05110, Alcaldía de Cuajimalpa, Ciudad de México. Teléfono (55) 5081 2657. www.inap.mx, contacto@inap.org.mx
Editor responsable: José Rafael Martínez Puón.
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2023-032713274000-102, otorgado por Instituto Nacional del Derecho de Autor.
ISSN: En Trámite.

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RIS, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Fernando Álvarez Simán
**Vicepresidente para los IAPs de
los Estados 2021-2022**

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomelí

Selene Lucía Vázquez Alatorre
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
**Director de la Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna
Director de Consultoría

Luis Armando Carranza Camarena
Director de Administración y Finanzas

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD

Número 1 (julio-diciembre 2022)

SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón

Director

**Subdirección de Desarrollo y
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez

Aníbal Uribe Vildoso

Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.

REVISTA DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD
Número 1
Julio-diciembre 2022

ÍNDICE

Presentación <i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	8
Violencia y narcotráfico en México. 2015 <i>Raúl Benítez Manaut</i>	10
La ventaja legítima en el análisis de inteligencia <i>Mario Vignettes del Olmo</i>	29
El fin de la inteligencia <i>Severino Cartagena Hernández</i>	50
La Seguridad Nacional de México: retos y perspectivas <i>Leonardo Curzio Gutiérrez</i>	81
Una perspectiva global para la Seguridad Nacional de México <i>Guadalupe González Chávez</i>	116

PRESENTACIÓN

Desde finales de los años 90, el INAP ha sido pionero en la reflexión y promoción de los temas de Seguridad Nacional e Inteligencia en México ya sea mediante la publicación de textos o, más recientemente por la impartición de programas académicos como la Especialización en Inteligencia para la Seguridad Nacional y posteriormente la Maestría.

La presente Revista de Inteligencia y Seguridad retoma este esfuerzo por generar una cultura que permita a la sociedad reconocer la relevancia de proveer al Estado de información oportuna para neutralizar riesgos y amenazas contra los intereses nacionales. Asimismo, examina la evolución de la política de Seguridad en México, en sus distintas vertientes, y se aboca a la reflexión sobre la Inteligencia como concepto, proceso, producto y como institución.

Se inicia con un artículo de Raúl Benítez Manaut que se enfoca en las acciones contra el narcotráfico emprendidas en los últimos dos sexenios. La impunidad, la debilidad de las policías y la falta de reformas en el sector de seguridad, serían los factores determinantes del incremento en la criminalidad, señala.

Mario Vignettes propone un nuevo concepto de Inteligencia en razón de su finalidad, esto es, la Inteligencia entendida como conocimiento nuevo que otorga ventajas legítimas (como la preservación del territorio, la nación y la gobernabilidad democrática) en un entorno de agentes competitivos. Igualmente, Vignettes reflexiona sobre la tarea de los analistas, cuya labor esencial es buscar y conformar paradigmas, modelos y patrones.

Posteriormente, Severino Cartagena reflexiona sobre la necesidad de reconceptualizar el ciclo de inteligencia, pues las nociones de “información elevada al grado de certeza”, conocimiento y decisión

en que se basaba, han sido rebasadas por el desarrollo tecnológico y las condiciones actuales de gobernanza. Por ello, propone incorporar al proceso la ciencia de las redes, para determinar de qué forma una colección de agentes, con diferentes necesidades, intereses y emplazamientos estratégicos, pueden evolucionar en el agregado de forma armónica o alterar su comportamiento derivando en escenarios de conflicto.

Por su parte, Leonardo Curzio elabora un comparativo entre la política implementada para romper con el paradigma de guerra frontal. En este sentido, Curzio elabora un recuento de los principales cambios adoptados en sexenios anteriores, como la extinción de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la institucionalización de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como “ventanilla única”, y la elaboración de un moderno Programa para la Seguridad Nacional (PSN). Asimismo, el autor alerta sobre la crisis de violencia, y de derechos humanos, así como de la posibilidad de volver a utilizar los servicios de Inteligencia con fines políticos.

Finalmente, en su artículo Guadalupe González Chávez hace referencia al contexto de la globalidad como un factor que incide en la seguridad nacional de México, se refiere a quienes lo estudian e identifica factores que sugieren que en nuestro país se puede incorporar esta perspectiva para el análisis y fortalecimiento de la seguridad nacional. Propone que se responda a la necesidad de que México ubique su seguridad nacional en la agenda global de seguridad, como una categoría a integrar en su estudio y para la construcción de los enfoques y del accionar de los entes públicos en esta materia.

Estoy convencido que el esfuerzo que se inicia con la presente edición dará muchos frutos para la toma de decisiones en materia de seguridad, además de proveer insumos para el análisis y la reflexión.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

VIOLENCIA Y NARCOTRÁFICO EN MÉXICO. 2015

Raúl Benítez Manaut*

El contexto

El comercio ilegal de drogas es una de las principales actividades del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación, y la apertura de las fronteras producto de la expansión del libre comercio. Sin embargo, en América Latina y México otras actividades del crimen organizado, y el desarrollo de actividades de crimen disperso, callejero, han crecido

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Presidente de la Organización No Gubernamental “Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C.”(CASEDE). Estudios de Sociología en la UNAM; de maestría en Economía y Política Internacional en el CIDE, y de doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center; profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York (2001); de American University en Washington (2006-2007), del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University de Washington (2004). Es profesor, entre otras instituciones, del Centro de Estudios Superiores Navales, del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Instituto Matías Romero. Entre sus publicaciones están *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2004. Es coeditor del libro *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006, CASEDE, México, 2009. Es editor de: a) *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010, b) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, años 2009 y 2012.

notablemente desde los años noventa. Es lo que se denomina el crecimiento de la inseguridad pública, la violencia social, y ha llevado a que se considere en algunos países este problema también como de “seguridad nacional”. Con lo anterior, incluso las transiciones a la democracia a fines del siglo XX, que desde los años ochenta significaron abrir espacios de competencia política y libertades, están siendo limitadas por la necesidad que tienen los gobiernos de combatir al crimen organizado. Ello se debe a que es necesario volver a reforzar los aparatos de seguridad: militares, policías y sistemas de inteligencia, para hacer frente al nuevo enemigo.

En Estados Unidos desde fines de los años sesenta del siglo pasado, el narcotráfico comenzó a considerarse asunto de seguridad nacional. Hacia los años ochenta, el presidente Ronald Reagan lo incluyó en la nueva doctrina de contención: la guerra de baja intensidad.¹

Una consecuencia de la importancia que tiene el narcotráfico es que, a diferencia del pasado, en América Latina está limitando la configuración del Estado en favor de factores que por naturaleza son “no democráticos”. Esto se debe a cuatro factores según el PNUD: el primero, por la debilidad de las instituciones públicas democráticas, lo que significa que se avanzó en la democratización, pero aún es largo el camino para transformar las estructuras de gobierno de muchos países para que sean eficientes para combatir el crimen organizado y el delito común. El segundo es el crecimiento de la delincuencia organizada como factor de poder no democrático y que atenta contra el Estado, pues en un contexto de instituciones débiles, su acción aumenta la violencia. En tercer lugar, el factor geoestratégico, donde básicamente desde los atentados del 11 de septiembre del 2001 modificaron las relaciones entre las naciones y se “securitizaron” muchas estructuras estatales. En cuarto lugar, aumentaron los niveles de la percepción de la amenaza que representa el crimen organizado y la inseguridad ciudadana.² Sobre el tema de la percepción ciudadana que respalda el “endurecimiento” del

* Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

¹ Frost, Charles (1986): “Drug Trafficking, Organized Crime and Terrorism: The International Cash Connection”. En: Uri Ra’anan *et al.* (eds.): *Hydra of Carnage. International Linkages of Terrorism. The Witnesses Speak*, Massachusetts, Lexington Books, pp. 189-198.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*, New York, 2013, p. 117.

Estado, encuestas del 2012 aplicadas en casi todos los países latinoamericanos señalan los rangos de porcentajes de población que respaldan el establecimiento de leyes más duras.³

Siendo uno de los factores que impiden la evolución democrática del Estado, incluso se puede hablar de casos de “regresión”, pues se construyen formas de gobierno que no son ni democracias desarrolladas, pero tampoco autocracias o dictaduras, construyéndose formas *híbridas* que en lo formal son democracias, pero realmente hay muchos obstáculos para su consolidación.⁴ A esto ha contribuido la acción del crimen organizado, deteniendo y provocando la involución política en muchos países, como México.⁵

Por ello, la participación militar en el combate al crimen, sustituyendo a cuerpos policíacos débiles, puede incluso ser opción de última instancia y en algunos casos tener “éxitos” militares en combate, pero representa una regresión institucional y política. Lo anterior se debe a que se presentan simultáneamente acciones militares contra el crimen, en apoyo a la seguridad ciudadana (reducción de la violencia) o en tareas de desarrollo, todo ello derivado de la ausencia de capacidades de las instituciones específicas del Estado que debían atender estos fenómenos de seguridad, lo que provoca una especie de Estado débil endémico⁶. Este fenómeno se observa en México, donde incluso problemas como la impunidad de la acción de algunas fuerzas del Estado, y la debilidad del Estado de Derecho y de los sistemas de impartición de la justicia, se vuelven una constante en el combate a las organizaciones criminales.⁷

Por ello, debido a razones geográficas, por la ubicación fronteriza con el mayor mercado del mundo, y por las debilidades del Estado para enfrentar la amenaza, en México, el problema se volvió un asunto de seguridad nacional, e implicó un aumento inusitado de la violencia social.

³ *Ídem.*, p. 101.

⁴ Moller, Jorgen y Skaaning, Svend-Erik, “The Third Wave: Inside the Numbers”. En: *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 4, 2013, pp. 97-109.

⁵ “Trafficking and Transnational Crime: the Greatest Threat to Democracy Today”, *Americas Quarterly*, New York, Spring, 2010, p. 38.

⁶ Alda, Sonia, “La participación militar en el combate contra la violencia criminal”. En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.): *Los desafíos de Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia*, No. 158, Madrid, 2012, p. 199.

⁷ Bailey, John, *Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Random House, México, 2014.

La guerra se acerca a las fronteras México-Estados Unidos

En el caso de México y Estados Unidos, desde los años ochenta el crecimiento del tráfico de drogas fue uno de los principales puntos de tensión entre los gobiernos de ambos países. Esta fricción se agravó desde el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en Guadalajara.⁸ El gobierno de México califica por vez primera al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional en 1987.⁹

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (diciembre de 1988-noviembre de 1994) se reformulan todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas, en parte por el acercamiento entre ambos países debido a que iniciaban las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio, por lo que se inicia una cooperación sin precedentes con el gobierno de Estados Unidos. Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en medios de comunicación. En junio de ese año se menciona que una unidad táctica del ejército de Estados Unidos había realizado detecciones de aeronaves en espacio aéreo mexicano.¹⁰

La guerra contra las drogas durante el gobierno de Zedillo se basó en la formulación del “Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000”. Se estrecharon las relaciones de cooperación con Estados Unidos, a partir del establecimiento del “Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas” (GCAN) (*U.S.-Mexico High Level Contact Group*), en marzo de 1996. Esta cooperación se reforzó un año después con la visita del presidente Clinton a México en mayo de 1997, firmándose entre los dos presidentes

⁸ Información revelada en 2013 señala que había una pugna entre la CIA y la DEA, ver Univisión “CIA habría participado en el asesinato de Camarena y no Caro Quintero”. Ver Univision.com: <http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/articulo/2013-10-12/cia-habria-participado-en-el-asesinato-de-camarena-y-no-caro-quintero#ixzz2mFQlv7sZ>

⁹ Toro, María Celia, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”. En Sergio Aguayo/Bruce Bagley (comps.): *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, D.F., Siglo XXI, 1990, p. 375.

¹⁰ *Los Angeles Times*, 7 de junio de 1990.

la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas”.¹¹

En la estrategia de Estados Unidos para contener el flujo de narcóticos a su territorio, México es la principal prioridad en lo que respecta a la intercepción, siendo Colombia la prioridad para eliminar la producción. Según el general Barry McCaffrey, “zar” de la guerra contra las drogas en Estados Unidos, el 70% de toda la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por México, y la PGR asegura que en México las ganancias de los narcos ascienden a 30 mil millones de dólares.¹² Igualmente, el 80 por ciento de la mariguana y del 20 al 30 por ciento de la heroína se introducía a través de México.¹³ Por ello, en la militarización de la guerra contra las drogas, se canalizó la asistencia directamente al ejército mexicano, por la desconfianza en las fuerzas de la PGR. Esta tendencia sigue vigente durante los siguientes 20 años.

Con el cambio de gobierno en México en diciembre del 2000, la estrategia de combate continuó su curso, no obstante que en Estados Unidos, producto de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el terrorismo se tornó el epicentro de sus prioridades de seguridad nacional, lo que en cierta manera “benefició” a los narcotraficantes colombianos y mexicanos, pues se “ablandó” el seguimiento de sus acciones.

El gran vacío del periodo de reformas y modernización del Estado mexicano a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, es que no se reformó el sistema de seguridad y defensa del país, y las viejas estructuras se mantuvieron sin modificaciones sustantivas. Con ello, se postergó hasta 1999 la creación de una estructura policíaca federal (se fundó la Policía Federal Preventiva –PFP–), y se dejó sin modificaciones el sistema de impartición de justicia. Con estos dos pilares completamente disfuncionales a la transición a la democracia (justicia y policía), el combate al narcotráfico, que en cualquier Estado democrático de derecho le corresponde a los cuerpos policíacos emprenderlo, en correspondencia con el sistema de justicia, es que se emplea de forma

¹¹ Ernesto Zedillo y William Clinton “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, México, 6 de mayo de 1997. *Reforma*, México, 9 de mayo de 1997, p. 11-A.

¹² Barry R. McCaffrey “Un ex-comandante en Jefe revisita América Latina”, en *Joint Force Quarterly* No. 11, Spring 96 (edición especial “La seguridad de Las Américas”), p. 46.

¹³ Schulz, Donald E., *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security*, Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1997, p. 6.

intensiva al ejército y posteriormente, desde 2007, también a la Armada de México. A ello hay que agregar que la estructura de las fuerzas armadas tampoco se reforma y moderniza, con lo que las herramientas fundamentales del combate eficaz al narcotráfico (policía, justicia y defensa) gozan de grandes vulnerabilidades y debilidades, que se acompañan de servicios de inteligencia que le habían dado prioridad a la inteligencia “política” sobre la criminal. Así, tenemos diversas vulnerabilidades institucionales, que se conjugan con el aumento de los homicidios producto de los enfrentamientos entre cárteles y sus fragmentaciones internas, así como la reacción a ellos a la ofensiva del Estado.

Uno de los vértices fundamentales de la transición a la democracia en México es el decremento del poder de la Presidencia de la República, y el aumento del poder de gobernadores y alcaldes –mediante la llamada “descentralización”– dejando como saldo, en vez de una democracia más fuerte, una dispersión de poder casi *feudalizada* que favoreció a los grupos locales. Con ello los grupos criminales de todo tipo se fortalecieron –principalmente los narcotraficantes–, pues lograron penetrar, con cierta facilidad en algunos estados del país, las estructuras locales de gobierno. Así, se fueron desmantelando los elementos básicos que sostenían la estabilidad del país, y no se sustituyeron por una gobernabilidad democrática sólida, debido a la debilidad de las estructuras de seguridad, defensa y justicia, que no sufrieron una reforma modernizadora como lo requerían las circunstancias. A esto se le puede definir como una *disfunción en seguridad*.

De esta manera, la estabilidad del gobierno mexicano comenzó a ser amenazada por los cárteles por la necesidad de controlar territorios y acumular poder económico, sobre todo en el norte del país. En realidad se van configurando desde inicios del siglo XXI tres guerras: la primera es la denominada “guerra a las drogas” (el gobierno mexicano hacia los cárteles), que llevó, como reacción defensiva de los cárteles a que empezara una pugna por mercados y rutas de tránsito hacia Estados Unidos y a su acelerada fragmentación. Ello inmediatamente derivó en la segunda guerra, mucho más violenta, que es la que se da entre los cárteles. Esto se observó hacia 2004-2005 cuando el Cártel del Golfo consolida su estructura militar, Los Zetas, y comienzan a enfrentarse al Cártel de Sinaloa y a los grupos en Jalisco y Michoacán. También, hacia 2009-2010, aparece una tercera guerra, que es la de los cárteles contra la

población civil. Aquellos cárteles afectados por éxitos de la estrategia militar implementada (como el desmantelamiento de los liderazgos), como Los Zetas, la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios, abren un frente de batalla contra la población civil, con secuestros, extorsiones, cobro de impuestos, y hasta ocupación de estructuras de poder político municipal, para extraer de los políticos locales partes significativas de los presupuestos de gobierno, sobre todo los de obras públicas e infraestructura.

Guerras, vulnerabilidades del Estado e Iniciativa Mérida

Así, estas tres guerras: el enfrentamiento entre los diferentes cárteles, el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y la guerra de los cárteles contra la población civil, se hacen en un contexto de debilidad, debido a que hay cuatro vulnerabilidades: primero, la democracia mexicana es joven, inició a fines de los noventa; segundo, el proceso democrático es incompleto, falta que muchas áreas del Estado avancen en reformas democráticas, entre estos sectores está el de la defensa, la inteligencia y el sistema de justicia. Además la transparencia de la información oficial es muy limitada, y está acotada por “cláusulas de seguridad nacional”¹⁴; tercero, en el sistema político conviven elementos del viejo autoritarismo con las nuevas condiciones democráticas, y en muchas ocasiones se imponen los primeros, y en cuarto lugar, el país está asolado por “poderes fácticos” nacionales e internacionales. Entre ellos está el crimen organizado. En síntesis, coincidió en el tiempo la transición a la democracia con el proceso de globalización, que en sus aspectos negativos le ofrece condiciones favorables al crimen organizado, por ubicarse México entre las regiones productoras y las consumidoras.

El principal esfuerzo de cooperación de Estados Unidos con México para fortalecer la guerra a las drogas es la Iniciativa Mérida. Este programa en su origen, en el año fiscal del 2008, tuvo un presupuesto de \$1.6 mil millones de dólares a ejecutarse entre 2008 y 2010. Se incluyeron

¹⁴ La *Ley de Seguridad Nacional* emitida en 2005 contiene una cláusula de “Seguridad Nacional” mediante la cual las instituciones del gobierno pueden negarse a otorgar información a la ciudadanía, la prensa o la academia. En los hechos, esta cláusula nulifica los avances logrados en la *Ley de Acceso a la Información* del 2002, en temas concernientes a seguridad nacional y defensa.

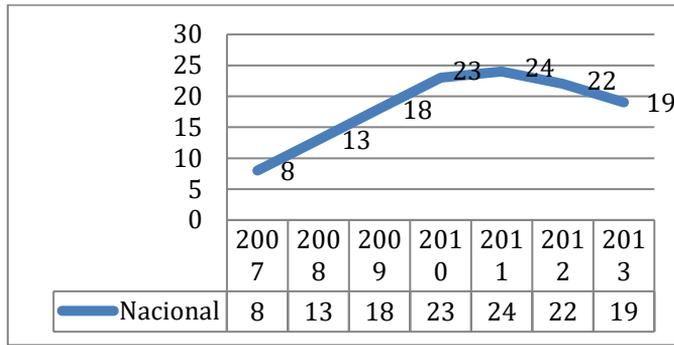
recursos para Centroamérica, República Dominicana y Haití. A México se le asignaron \$1.4 mil millones de dólares. Posteriormente se centró la Iniciativa sólo en México.

Cuatro son sus objetivos estratégicos para enfrentar el poder de las organizaciones criminales. El primero es actuar para acotar el poder de los cárteles y la impunidad y protección de que gozan por parte de autoridades corruptas. Para ello se necesitaba como primer paso fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano, conformado principalmente por las fuerzas armadas, la Policía Federal, los organismos de inteligencia, y todo el sistema de justicia penal. Como segundo propósito, la Iniciativa Mérida pretende fortalecer el control de la frontera México-Estados Unidos mediante el uso intensivo de tecnología. El tercero es mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal a través de reformas institucionales y administrativas, para implementar los juicios orales. Y, como cuarto aspecto, es controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de éstas. También la Iniciativa Mérida incluye el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la Agencia para el Desarrollo internacional (USAID).¹⁵

El resultado de la Iniciativa Mérida es contradictorio, pues claramente el balance desde el punto de vista de la sociedad civil es negativo, pues se trasladó el escenario de “guerra a las drogas” al territorio mexicano. En el caso concreto de México, esto significó la reversión de la tendencia a la baja en los homicidios en el país a partir del 2007, lo que agravó el panorama de expansión de la violencia, como se observa en el presente cuadro:

Gráfica 1
Homicidios por cada 100.000 habitantes 2007-2013

¹⁵ Ribando Seelke, Clare y Kristin Flinkea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington D.C., April 8, 2014.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Nota 1: Los datos ofrecidos por el INEGI incluyen homicidios dolosos y culposos con base en los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, generados por las entidades federativas.

Nota 2: La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se realizó utilizando datos del CONAPO referentes a la Conciliación Demográfica para los años 1990-2009 y las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050.

Los escenarios geográficos de las guerras dividen al país en diversas “zonas de combate”, debido que las organizaciones se dividen la geográfica de acuerdo a sus fortalezas y debilidades locales, como se observa en el siguiente Mapa:

Mapa 1:
Presencia geográfica de los cárteles mexicanos, 2013



Fuente: Stratfor.

Así, en México, en los años de la “guerra al narcotráfico” (2007-2012) las organizaciones criminales pasaron a ampliar su cobertura de acción territorial, siendo ocho de ellas las predominantes: Cártel de Sinaloa-

Pacífico; Cártel del Golfo; Los Zetas; Cártel de Tijuana (Familia Arellano); Cártel de Juárez; Familia Michoacana—Caballeros Templarios; Cártel de Jalisco Nueva Generación; Cártel del Pacífico Sur (Beltrán Leyva). Hacia 2014 dos grandes organizaciones, Los Caballeros Templarios y Los Zetas están notoriamente debilitadas.¹⁶

A lo anterior se agrega la acelerada descomposición en el estado de Guerrero, donde dos grupos criminales tienen alcance estatal, Los Rojos y Guerreros Unidos. El enfrentamiento entre estos dos grupos, y la penetración que han hecho de estructuras municipales, tanto a nivel del presidente municipal, como de los cuerpos de policía, llevó a la masacre de 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre del 2014, causando un gran crisis política estatal y nacional –y con gran repercusión internacional–, por la grave violación de derechos humanos.

Desde el punto de vista gubernamental, para hacer frente a este avance criminal, se ha incrementado el gasto para el sector seguridad desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como se observa en la siguiente gráfica:

Cuadro 1:

Presupuesto de las dependencias del sector seguridad como porcentaje del PIB (1994-2012)

Carlos Salinas (1994): 1.06%
Ernesto Zedillo: (2000): 0.79%
Vicente Fox: (2006): 0.85%
Felipe Calderón (2012): 1.42%

Fuente: Eduardo Guerrero. Con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años. Tomado de Eduardo Guerrero, “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”, en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México, p. 81.

¹⁶ Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013.

La transición: de Calderón a Peña Nieto

El cambio de gobierno a fines del 2012, en materia de seguridad implicó gran cantidad de cambios institucionales. Durante la campaña electoral del 2012 (febrero-junio) el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, criticó el concepto de “guerra” y señaló que se modificaría drásticamente el modelo de seguridad del gobierno saliente, con la creación de fuerzas policíacas nuevas, la Gendarmería, y un paradigma novedoso de impulso de políticas preventivas sobre sectores vulnerables –como la juventud–, que superara el enfoque unilateral, reactivo y militar.

La principal medida inmediata al subir el nuevo gobierno en diciembre del 2012 fue la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la derivación de sus funciones a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS).¹⁷ Su principal labor es la conducción de la Policía Federal que en ese momento tenía 36 mil integrantes. De igual manera en el seno de la CNS se debatió todo el año 2013 el proyecto de creación de la Gendarmería. Originalmente sería un cuerpo independiente, entrenado por las fuerzas armadas. La Gendarmería inició el entrenamiento de sus integrantes en 2013, y se inauguró oficialmente en agosto del 2014, como la séptima división de la Policía Federal.¹⁸ Inició con 5,000 agentes, todos civiles, comenzando su despliegue inmediatamente.

Con lo anterior, la SEGOB recupera atribuciones legales que ostentaba antes del año 2000, centralizando y conduciendo además de la política interior y la inteligencia civil, los cuerpos federales de seguridad pública. Respecto a la relación de cooperación con Estados Unidos, uno de los problemas era la descentralización institucional, por lo que el nuevo gobierno decidió centralizar la cooperación en una “ventanilla única” ubicada en la SEGOB. Con ello cambiaría la forma de implementar la cooperación, además de que el gobierno de Peña Nieto decidió que los programas de prevención del delito deberían tener prioridad.

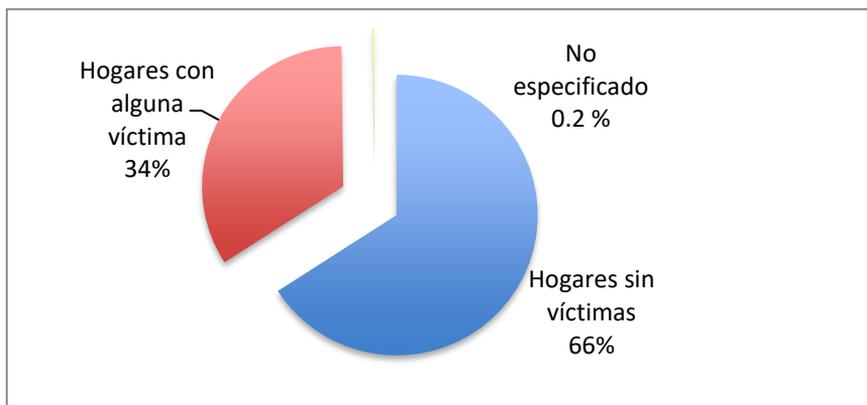
¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero del 2013.

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto del 2014. Se modificó el reglamento de la Policía Federal para incorporar a la Gendarmería.

En los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto, el crimen organizado ha transformado su morfología. Si bien la tendencia de los homicidios desde el 2011 va a la baja, elemento que favorece al gobierno y su imagen, han aumentado los secuestros y las extorsiones en el país, debido a una transformación de la actividad de las células de sicarios de algunas organizaciones, donde se inclinan por tener a la población como “botín”, en vez de encontrar sus ganancias en el tráfico de drogas. De igual manera la criminalidad común sigue siendo uno de los principales factores de preocupación de la población. La encuesta ENVIPE, levantada por el INEGI, lo presenta de la siguiente manera:

Gráfica 1

Hogares con alguna víctima de delito, 2013.



Victimización Histórica		
2011	2012	2013
30.4	32.4	33.9

Fuente: “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)”, INEGI, Boletín de prensa 418/14, 30 de septiembre, 2014.

Los resultados de la encuesta muestran el aumento de la delincuencia común del 2011 al 2013. En otras palabras, los homicidios tienen una tendencia al descenso y los crímenes comunes al ascenso.

Otra importante propuesta del Presidente Peña Nieto, derivada de la crisis de Iguala, fue la reforma de Seguridad y Justicia, presentada el 28 de noviembre del 2014. La propuesta presidencial incluye el cambio de siete artículos de la Constitución –21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123–, por ello necesita la mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores en el Congreso. Esta reforma tiene tres partes fundamentales: 1) construir el mando único policial en las entidades federativas, para subordinar a las policías municipales; 2) otorgar al Congreso capacidades para emitir leyes en materia penal, y 3) darle poderes al gobierno federal para dismantelar los poderes en un municipio si hay indicios de que sus autoridades están infiltradas por la delincuencia.

Sobre el primer aspecto, se plantea que la seguridad pública debe ser una responsabilidad exclusiva de las autoridades federales y estatales, por lo que en la práctica dejarían de existir las policías municipales. La iniciativa señala que esto es necesario porque las corporaciones municipales no tienen la capacidad de proteger a los ciudadanos, y las entidades federativas están en mejores condiciones de hacerlo. Se sostiene que el 86% de las policías municipales cuenta con menos de 100 elementos. Sin embargo, la parte más importante y polémica de la iniciativa es la disolución de las autoridades municipales, pues vulneraría el principio del municipio libre plasmado en la Constitución. Sin lugar a dudas, el Presidente anunció este paquete de reformas por el cambio de contexto provocado por la crisis de Iguala y la desaparición de los 43 estudiantes.¹⁹

El crimen organizado, como lo hemos señalado, tuvo un movimiento geográfico del norte al centro del país, convirtiendo a Michoacán y Guerrero en casos críticos. De igual manera, en la frontera, se observó la intensidad criminal trasladándose desde la frontera oeste (Baja California y Chihuahua) hacia el este, Tamaulipas. De esta manera, los estados con mayor actividad criminal en los últimos dos años son Guerrero, que encabeza la lista de mayores homicidios del país, Michoacán y Tamaulipas.

Michoacán, Guerrero y Tamaulipas 2013-2014

¹⁹ MéxicoCNN.com, 1 de septiembre del 2014. Esta iniciativa está en proceso de elaboración de su legislación secundaria. Ver “Desempolvan en el Senado Ley de Peña para seguridad”, ElUniversal.com, 25 de marzo del 2015.

En enero del 2013, de forma súbita, aparecen movimientos de autodefensa armados en numerosos municipios de Michoacán. Se alzaron gran cantidad de agricultores, cansados del hostigamiento constante de la *Familia Michoacana* y de Los *Caballeros Templarios*, mediante una *ofensiva* armada contra estas organizaciones y despiertan muchas simpatías en otros poblados del estado. Los Templarios se habían convertido en un poder paralelo y en la práctica habían desplazado a las autoridades a través de la extorsión (cobro de impuestos ilegales) a productores de aguacate, limón, minería y casi toda la actividad económica del estado.²⁰

Debido a que las autodefensas cobraban fuerza, y el estado se encontraba en una especie de guerra civil, el gobierno federal se vio forzado a intervenir, especialmente cuando la violencia amenazaba por opacar el programa de reformas económicas que el presidente Enrique Peña Nieto estaba promoviendo a inversionistas extranjeros.²¹ Esta expresión inédita de la sociedad civil llevó al gobierno a implementar una estrategia de negociación con los líderes de las autodefensas, reconociendo su incapacidad para frenar el avance de los Caballeros Templarios sólo con medios gubernamentales.

Durante 2013 se produjeron grandes fricciones entre las autodefensas, el gobierno federal y el estatal. Las autodefensas procedieron a perseguir por su cuenta a Los Caballeros Templarios con mucha mayor eficiencia que el propio gobierno federal. Sin embargo, en enero del 2014 se diseñó el operativo especial en Michoacán, sustituyendo en la práctica a las autoridades estatales y municipales.²² Esta nueva estrategia del gobierno se centró en debilitar las finanzas de los delincuentes y lograr desarmar a la población. El desarme debe garantizar a los alzados que la entrega de sus armas no llevaría a la situación anterior de dominio criminal de los poblados y los ciudadanos,

²⁰ Heinle, Kimberly, Cory Molzahn y David Shirk, "Citizen Security in Michoacán", Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., January 2015, p. 17.

²¹ Maerker, Denise, "El Levantamiento", *Nexus*, No. 432, abril del 2014.

²² El Comisionado Federal, Alfredo Castillo, fue una especie de gobernador en funciones, pero no electo. Su gestión (de enero del 2014 a enero del 2015) no sólo abarcó los temas de seguridad, sino que administró todos los programas sociales y de infraestructura del gobierno federal. En Michoacán la clase política nunca lo aceptó y lo definieron como *El Virrey*. Su lugar fue ocupado por un general de División, que sólo se encargará de la conducción de las fuerzas militares y policíacas.

así las autodefensas se transformaron en policías municipales. El modelo adoptado de intervención es seguido de la "reconstrucción" de las instituciones, sobre una lógica integral que se acompaña de políticas de salud, sociales, pero sobre todo de reconstrucción de los liderazgos políticos, las policías (a los cuáles se integraron numerosas autodefensas en la llamada Fuerza Rural) y también las instituciones de justicia, estas últimas totalmente ocupadas (o cooptadas) por las células criminales. El balance de esta intervención es contradictorio, pues en un año el gobierno federal no puede restaurar el gran deterioro social y la condición de inseguridad acumulados.

Por su parte, Guerrero registra la tasa de homicidios más elevada del país: 2,500 en 2012, y 2,300 en 2013, con una población de 3,3 millones de habitantes, lo que representa una tasa de 140 por cada cien mil habitantes (INEGI y SNSP).²³ Esto contrasta con la tasa media del país que se ubica en aproximadamente 19 por cada cien mil habitantes.

Históricamente se considera a Guerrero uno de los estados más violentos del país, con presencia de numerosos grupos armados guerrilleros. En Guerrero se registran 21 grupos armados entre 1980 y el año 2000.²⁴ Dos de ellos, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) sobrevivieron al cambio de siglo. Ambas son organizaciones pequeñas que tienen relaciones con un movimiento popular radicalizado, con el cual se vinculan movimientos estudiantiles y magisteriales, que restringen su acción a algunas áreas rurales del estado. Sin embargo, con la migración de células criminales de Sinaloa, Jalisco y Michoacán al estado de Guerrero, se configuraron los dos grupos criminales responsables de la masacre, asesinato y desaparición de los 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre del 2014: Guerreros Unidos y Los Rojos. Esto fue posible porque en los últimos años creció en Guerrero la producción de amapola a la par del aumento del consumo de heroína en Estados Unidos. Así,

²³ Kyle, Chris, "Violence and Insecurity in Guerrero", Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., January 2015, p. 19.

²⁴ Oikon, Verónica y Marta Eugenia García (editoras), *Movimientos armados en México. Siglo XX*, 3 Volúmenes, El Colegio de Michoacán, CIESAS, México. 2008, Vol. 3, p. 694.

coinciden en área geográfica de operación los grupos armados de inspiración revolucionaria y las organizaciones criminales.²⁵

A finales de septiembre del 2014 se empezó a configurar un movimiento de solidaridad con la causa de los 43 estudiantes desaparecidos que rápidamente salió de las fronteras de Guerrero, proyectándose a nivel nacional, principalmente entre la juventud estudiantil y movimientos sindicales, y también ha tenido amplias repercusiones internacionales. El gobierno mexicano dio por cerrado el caso el 22 de enero del 2015, con la hipótesis de que los estudiantes fueron asesinados e incinerados por miembros de Guerreros Unidos, en colusión con los alcaldes y la policía de Iguala y Cocula. A medida de que se inició la búsqueda de los estudiantes por la PGR, se han encontrado fosas en los alrededores de Iguala con 89 cadáveres, lo que muestra que esta actividad era frecuente por parte de estos grupos criminales. Incluso diversas organizaciones civiles de la ciudad de Iguala, señalan que existen 250 personas desaparecidas, lo que pone en evidencia una grave crisis de violaciones a los derechos humanos en esa ciudad.

Desde fines de septiembre del 2014 se han dado expresiones muy violentas de protesta, basada en quemas de instalaciones gubernamentales, como el Palacio de Gobierno de Chilpancingo (capital del estado), tomas de casetas de pago en las autopistas, afectando notoriamente a la población civil, y se ha decretado un *boicot* al proceso electoral para gobernador, alcaldes municipales y diputados en las elecciones del 6 de junio. En el *boicot* electoral se han atacado violentamente instalaciones del Instituto Nacional Electoral.

El estallido de la crisis en Guerrero se debe a una dinámica doble: a la radicalidad de los movimientos sociales y campesinos, y a décadas de impunidad en la acción de las fuerzas militares y de seguridad. A esto se le agrega el crecimiento de los dos grupos criminales mencionados. La víctima principal es la ciudadanía que está entre tres fuegos: los grupos criminales como Guerreros Unidos y Los Rojos; el gobierno, cuyas fuerzas actúan con altas dosis impunidad en algunas regiones del estado; y los movimientos radicales, actuando con gran impunidad y afectando a la población civil.

En Tamaulipas se presentan violentos enfrentamientos entre el Cártel del Golfo y su ex-brazo armado, Los Zetas, principalmente en las

²⁵ Guerrero, Eduardo (2014) "El estallido en Iguala", *Nexos*, noviembre del 2014, <http://www.nexos.com.mx/?p=23086>.

ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Río Grande.²⁶ Este estado ha sido escenario de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, como la muerte de migrantes en el poblado de San Fernando, en agosto del 2010. Fueron asesinados 72 migrantes, la mayoría de América Central, asesinados por la espalda para ser apilados a la intemperie. Las investigaciones sostienen que tras ser secuestrados, fueron asesinados porque no pagaron el dinero que les exigían Los Zetas para dejarlos libres. De igual manera se les obligaba a ser parte del grupo criminal. En esta masacre hubo participación de policías municipales. En 2011, en el mismo poblado, sucede la segunda masacre de San Fernando, de al menos 193 personas, encontradas en fosas clandestinas el 6 de abril del 2011. Estas masacres ponen en evidencia el *modus operandi* de Los Zetas, extremadamente violento contra los segmentos más vulnerables de la población civil.

La crisis de Tamaulipas desde esos años ha ido descomponiéndose. Es el estado que registra el mayor número de poblados abandonados por sus habitantes, que se pueden considerar “refugiados” de la guerra al narcotráfico.

Según integrantes del Gabinete de Seguridad, Tamaulipas es el principal foco rojo del país por el registro de crecimiento de la violencia. Del 2013 al 2014, los asesinatos ligados al crimen subieron casi 100 por ciento. En el primer bimestre del año 2015 se cometieron en esa entidad 125 homicidios dolosos (en 103 sucesos, registrados en averiguaciones previas), 40 secuestros, 32 casos de extorsión y el robo de mil 237 vehículos.²⁷

En cuanto a los secuestros, se registraron 40 entre enero y febrero del 2015 (la tasa más alta en México), mientras que en contraste en siete entidades no se reportó ninguno y en la mayoría no pasaron de 10 ilícitos de esa clasificación, denunciados ante el Ministerio Público. Esta crisis no es nueva, después de mantener cifras, hasta 2009, con promedios similares a la tasa nacional, los indicadores negativos se empezaron a disparar desde el 2010. Este año se concretó la división entre Los Zetas y el Cártel del Golfo. En 2011, se registraron 855 homicidios y 129 secuestros. En 2012, los homicidios ascendieron a

²⁶ Guadalupe Correa-Cabrera, “Violence on the “Forgotten” Border: Mexico’s Drug War, the State, and the Paramilitarization of Organized Crime in Tamaulipas in a “New Democratic Era”, *Journal of Borderlands Studies*, Volume 29, Issue 4, 2014.

²⁷ La información sobre Tamaulipas está tomada de *La Jornada*, 23 de marzo del 2015.

1,016. En el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto, en 2013, los homicidios bajaron a 555, pero empezó a subir sustancialmente el delito de secuestro. En 2014 el estado tuvo 628 asesinatos y 262 secuestros.

En Tamaulipas, la población civil está aterrorizada por la violencia desde hace varios años. Es un estado donde la prensa no puede ejercer la libertad de expresión y el gobierno se ha visto obligado a militarizar y emplear al ejército y la armada para tratar de frenar la guerra entre los dos grupos criminales.

Conclusiones

El movimiento de solidaridad con los 43 estudiantes tiene en una grave encrucijada al gobierno de Enrique Peña Nieto, pues se ha abierto una veta de desconfianza de segmentos de la población con el gobierno. Por un lado, están todos los movimientos de apoyo a los padres de familia, basados en la protesta de numerosas agrupaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, así como de indagaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, *Americas Watch*, entre otras, que sostienen que es una grave crisis humanitaria, y que existe una notoria impunidad de las fuerzas policíacas y militares mexicanas. De igual manera, afirman que hay indiferencia e incapacidad de los equipos mexicanos de investigación judicial. Por otro lado, también existe una crisis de imagen fuera del país, debido a que la prensa internacional, organismos internacionales como la ONU y un grupo importante de gobiernos le solicitan que dicho crimen sea aclarado de forma satisfactoria para responder a las demandas de las víctimas.

El movimiento de víctimas de la guerra al narcotráfico en el país ha tenido altibajos. Sobresale la acción del poeta Javier Sicilia a través del *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, iniciado en 2011.²⁸ Este movimiento no violento se contrasta con el movimiento de los padres de familia de los 43 jóvenes desaparecidos en Iguala, que contiene extremadas dosis de violencia y desafío a las instituciones, como el intento de boicotear las elecciones.

²⁸ Atach, Linda; González, Mónica; and Turati, Marcela, "Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Tres años," *Landscapes of Violence*: Vol. 3: No. 2, Article 2. 2015. Ver: <http://scholarworks.umass.edu/lov/vol3/iss2/2>

En México, las respuestas de la sociedad civil a la violencia son variadas y se mueven entre esos dos paradigmas: el pacifismo y la violencia. Esto se puede observar desde los años noventa.²⁹ Esto en parte se debe a la notable ineficiencia en la investigación de actos criminales. Específicamente, respecto de las desapariciones de personas y hallazgos de fosas clandestinas, un informe de la PGR revela que del periodo del 1 de diciembre del 2006 al 28 de febrero del 2015, se han encontrado 601 cuerpos en 174 fosas clandestinas; de ellos, el 80% (485) no se han logrado identificar. Se han hallado fosas en 16 de los 32 estados del país. El mayor número de casos se ubica en Guerrero, Jalisco y Tamaulipas.³⁰

El principal dilema de seguridad que enfrenta el país es un balance entre tres tendencias: una autoritaria, que pretende restaurar formas propias de acción gubernamental que sean eficaces, sobresaliendo el empleo de fuerzas militares, y con poco respeto a los derechos humanos; otra, producto de la descentralización del poder y la acumulación de prácticas no democráticas y de extrema corrupción de autoridades locales y estatales, donde la proclividad a vincularse con el crimen organizado es elevada; y la tercera modalidad –arrinconada entre las dos primeras– es poder enfrentar al crimen organizado con las herramientas de la justicia, el respeto a los derechos humanos, sin alterar el orden jurídico, y sólo empleando a las fuerzas militares en caso de extrema necesidad.

²⁹ Ley, Sandra, “Violence and Citizen Participation in Mexico: From the Polls to the Streets”, Mexico Institute, Wilson Center, Washington, 2015.

³⁰ Ver: www.eluniversal.com.mx/primer-plana/2015/impreso/80-de-los-hallados-en-fosas-sin-identificar-48993.html

LA VENTAJA LEGÍTIMA EN EL ANÁLISIS DE INTELIGENCIA

Mario Vignettes*

1. Introducción

Toda actividad humana genera un acervo de conceptos. Mientras más específica es la actividad, más especializada la terminología que permite una comunicación efectiva entre los miembros de la comunidad que la genera y la usa. La inteligencia no es la excepción, pero sufre de un mal crónico, la carencia de un léxico profesional estable.

El presente ensayo propone una definición de inteligencia en razón de su finalidad que a la vez es útil para sustentar algunos estándares profesionales, particularmente para analistas de inteligencia. Mejores definiciones consolidan la capacidad de comunicación mediante un lenguaje unívoco que es un prerrequisito para implantar procedimientos sistemáticos al interior de los servicios de inteligencia y para coordinar capacidades institucionales¹.

* Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Diplomado en Ejercicio Jurisdiccional y Justicia Constitucional impartido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde 2005 forma parte de la planta docente de la Especialidad en Inteligencia para la Seguridad Nacional ofrecido anualmente por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha sido ponente invitado en el Colegio de la Defensa Nacional (COLDEF) y el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). Ingresó al CISEN en 1995, en donde labora actualmente. Desde el año 2000 es instructor en la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional.

2. Definiciones de inteligencia

Es valioso todo esfuerzo dirigido a esclarecer el contenido de la noción de inteligencia, en especial como actividad gubernamental en el marco de la política de seguridad nacional y de un entorno democrático. Sin embargo, al margen de las legítimas diferencias en las perspectivas nacionales e institucionales, conviene tener en cuenta que el término inteligencia ha sido sujeto a muchos abusos “tanto por la literatura académica como por el discurso oficial”². Si bien no es el caso analizar aquí diversas definiciones de inteligencia, tarea condenada a la parcialidad, de forma genérica se pueden categorizar dos grupos:

- a) El que identifica a la inteligencia con la información. Platt afirma que en esencia inteligencia es información evaluada e interpretada³; Lowenthal afirma que la inteligencia es una subdivisión de la información que es una “categoría más amplia”⁴, en tanto Kaplan sostiene que la acumulación de datos abre una brecha entre la mera información y el conocimiento⁵ por lo que sugiere implícitamente debe haber algo más, pero no lo identifica, y
- b) El que vincula a la inteligencia con el conocimiento. Rathmell la concibe como “proceso, profesión y política” de producción de conocimiento⁶; Horn destaca el nexo entre conocimiento y

¹ El objetivo estratégico 2 del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (DOF miércoles 30 de abril del 2014) es: Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional mediante la coordinación de las autoridades e instituciones competentes, para favorecer así la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

² Cfr. Rathmell, Andrew, “Toward Postmodern Intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol. 3, Otoño 2002, p. 88.

³ Cfr. Platt, Washington, *Producción de Inteligencia Estratégica. Principios Básicos*, trad. del inglés por Jorge Roberto Soneyra, 1ª. ed. en español, Argentina, Struhart & Cia., 1983; pp. 24-25.

⁴ Cfr. Lowenthal, Mark M., *Intelligence. From Secrets to Policy*, Washington, D.C., CQ Press, 2000, pp. 1-2. También la define como el producto del ciclo de inteligencia. *Ibid.*, p. 8.

⁵ Cfr. Kaplan, Robert D., *El Retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*, trad. del inglés por Jordi Vidal; 2ª. ed., Barcelona, Ediciones B, 2002, p. 191.

⁶ Cfr. Rathmell, *op. cit.*, p. 89.

decisión⁷, en tanto que Shulsky la vincula a la actividad tanto para obtener conocimiento como para negarlo⁸.

Debe reconocerse que cada Estado practica la inteligencia de formas que le son específicas⁹. Eso entorpece la homogenización de conceptos, ya que siguen siendo muy dependientes de las culturas organizacionales de cada servicio de inteligencia y más aún, de la idiosincrasia de cada Nación. No obstante, una “definición satisfactoria” debería apelar –y en ello seguimos a Robertson¹⁰– a conceptos como amenaza, secrecía, propósito. Ahora bien, en México tenemos dos referencias obligadas:

- a) La definición de inteligencia contenida en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional (DOF 31 de enero del 2005) en adelante LSN:

Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

- b) La ofrecida en el Glosario del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (DOF 30 de abril del 2014) en adelante PSN:

Conocimiento nuevo, útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional, generado y utilizado a partir del ciclo de planeación, recolección, procesamiento, análisis, diseminación, explotación y retroalimentación de información¹¹.

Entre ambas media casi una década, y se destaca que no hay discrepancias de fondo. Las dos definiciones –una legal y la otra programática– reconocen al conocimiento como género próximo de la inteligencia lo cual tiene un profundo impacto práctico. Ambas apelan al ciclo de inteligencia como “proceso” de generación de ese conocimiento

⁷ Cfr. Horn, Eva, *Knowing The Enemy: The epistemology of Secret Intelligence*, trad. del alemán al inglés por Sara Ogger, consultado el 11 de mayo del 2013 disponible en <http://www.fas.org/irp/doddir/army/tacimpl.htm>.

⁸ Cfr. Shulsky, Abram N. y Gary J. Schmitt, *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*, Washington, D.C., Brassey, 1993, p. 189.

⁹ Cfr. Lowenthal, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰ Citado en Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 118.

¹¹ Esta concepción se alinea al contenido del Artículo 7 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional (DOF 29 de noviembre del 2006).

y las dos identifican a “la toma de decisiones en materia de seguridad nacional” como la finalidad del producto de inteligencia. El PSN agrega otro fin: la “coordinación de acciones” en materia de seguridad nacional. Dentro del Objetivo “Garantizar la Seguridad Nacional” del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DOF 20 de mayo del 2013), reconocemos al menos tres líneas de acción directamente vinculadas con este segundo fin:

1. Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos, que den sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional que identifique las vocaciones y fortalezas nacionales, así como los intereses estratégicos de México en el entorno global.
2. Promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de Seguridad Nacional, con pleno respeto a la soberanía nacional, al Pacto Federal, así como a los derechos humanos.
3. Impulsar la coordinación con entidades paraestatales responsables de instalaciones estratégicas nacionales, para determinar prioridades y situación particular de cada instalación.

Alinear las capacidades de México en forma de una política general de seguridad nacional, un esquema para cumplir tareas de seguridad nacional o diversos planes de protección a nuestras instalaciones estratégicas –entre muchos otros aspectos– puede sintetizarse en un concepto central: generar ventajas. Pero no cualquier ventaja. Me refiero a aquella que impulse la realización de objetivos valiosos como lo son: preservar a nuestro pueblo y a nuestro territorio, asegurar la gobernabilidad democrática, el desarrollo sustentable o promover el Estado de Derecho.

3. Definición propuesta

Habiendo establecido lo anterior, sugiero que inteligencia es “conocimiento nuevo que otorga ventaja legítima en un entorno competitivo”. Esta noción describe la función de la inteligencia en cualquier entorno donde se enfrenten dos o más voluntades persiguiendo un interés, incluido el de la promoción de la seguridad

nacional de un país. Los tres elementos que integran esta definición se desarrollan a continuación.

Conocimiento nuevo

Efectivamente afirmamos que el género próximo de la inteligencia es el conocimiento. En otro lugar estudié las similitudes entre el ciclo de la inteligencia y el método científico. Esa indagación confirmó que ambos son cimientamiento de conocimiento objetivo, sirven para modelar problemas complejos y sugerir soluciones viables¹². Difieren en que la inteligencia estudia problemas sólo hasta el punto en que se puede construir una ruta de acción que genera alguna ventaja. En el centro de ambas empresas colectivas está la generación y validación de hipótesis, la construcción de inferencias, la formulación de juicios, todo lo cual es ajeno a la producción de información.

Es cierto, por otra parte, que para generar productos de inteligencia es esencial contar con los mejores insumos informativos posibles. En un Estado democrático como lo es México, la eficacia para generar esos insumos informativos depende de dos elementos: a) las atribuciones que la ley reconozca a un servicio de inteligencia para recolectar información, y b) la capacidad de los oficiales de inteligencia para conseguir la información idónea y oportuna ejerciendo esas atribuciones. La Ley de Seguridad Nacional fija los límites vigentes hoy en México para generar inteligencia desde el gobierno federal, a saber:

Artículo 31. Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

En los servicios de inteligencia alrededor del mundo y para efectos prácticos, los métodos a los que hace referencia la legislación se agrupan según las habilidades requeridas para explotar fuentes específicas. Por ello, se habla de Inteligencia Humana (HUMINT o *Human Intelligence*) para referirse a las técnicas y métodos para obtener información de fuentes vivas; de Inteligencia Técnica (TECHINT o *Technical Intelligence*) para la información obtenida mediante el uso de un aparato mecánico, eléctrico o electrónico como por ejemplo un radar; y de Inteligencia de

¹² Cfr. Vignettes, Mario, “El Ciclo de Inteligencia: Naturaleza y Alternativas”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, No. 8. (Junio-Noviembre, 2010), pp. 113-136.

Fuentes Abiertas (OSINT *Open Source Intelligence*) para la información recolectada de fuentes abiertas particularmente digitales como el Internet. En este apretado recuento no deben omitirse los métodos de investigación de campo propios de las ciencias sociales. Todas las técnicas básicas son útiles para el trabajo de inteligencia, a saber: la entrevista estructurada, la observación, la investigación documental, etc.

Lo que se obtiene de la labor profesional, ordenada, legal y legítima de la recolección son: insumos informativos de diversa índole y valor, por ejemplo: los derivados de la observación directa o de entrevistas, de firmas electrónicas, de estudios demoscópicos y toda una gama de documentos en forma de libros, folletos, revistas, diarios o apuntes, tanto en formato análogo como digital. Dichos documentos pueden ser desde estudios académicos hasta reportajes periodísticos, desde constancias con valor legal (por ejemplo una certificación de un Archivo Público) hasta volantes repartidos en la vía pública.

Ese acervo demanda ordenación por categorías, formateo – análogo o digital–, comparación y contrastación, incluso traducción, todo ello con un fin práctico: convertir la información ahí contenida en evidencia, es decir en “información elevada al grado de certeza”. Esto último es ideal pero no siempre posible dadas las limitaciones de tiempo, de presupuesto o de recursos humanos o materiales. Con alguna frecuencia, la coyuntura o el usuario demandan ofrecer un primer producto en este punto a pesar de que el alcance del esfuerzo sea sólo descriptivo.

En unos cuantos párrafos reseñamos superficialmente un proceso colectivo que puede durar desde horas hasta años... dependiendo de la naturaleza de la evidencia requerida. Por tanto, conviene que los oficiales de campo sean pacientes, resistentes a la frustración, metódicos y sagaces, es decir que combinen astucia y prudencia en su ejercicio profesional.

Por otra parte la generación de inteligencia demanda insumos intelectuales, capacidades y destrezas propias de un pensamiento crítico, es decir, “la aplicación del proceso y los valores de la investigación científica a las especiales circunstancias de la inteligencia”¹³. El analista de inteligencia debe ser capaz de problematizar la realidad en clave de

¹³ Concepto atribuido a Jack Davis citado en Hibbs Pherson, Katherine y Randolph H. Pherson: *Critical Thinking for Strategic Intelligence*, Washington, D.C., CQ Press, 2013, p. xxii.

seguridad nacional, pensar en términos de entornos estratégicos (internos y externos), pero sobre todo ser diestro en construir soluciones que sean útiles, posibles y legítimas porque responden al marco legal y a la postura estratégica del usuario.

El servicio de inteligencia depende entonces de la pericia individual de cada analista, pero más aún de su destreza colectiva. Los analistas deben ser capaces de cooperar en grupos de trabajo multidisciplinarios y bajo presión. Hay una serie de requisitos para que la reflexión de los analistas sea objetiva, disciplinada y fructífera. El primero de ellos es la humildad intelectual ante el problema a resolver. Ello se expresa en el deseo de generar y exponer ideas sin temor de que su prestigio personal sufra cuando ellas son adversadas, desechadas, modificadas o enriquecidas¹⁴. Se expresa también en la comprensión de que una solución a un problema complejo es siempre un bien compartido.

Pero la creatividad que se espera de esos grupos de trabajo debe domeñarse, enfocarse, refinarse mediante métodos analíticos, es decir, procedimientos estándar para descomponer en sus elementos constitutivos una situación compleja y así ayudar a acotar la volatilidad, la incertidumbre y la ambigüedad que la caracterizan¹⁵. De manera esquemática pueden agruparse en tres grandes grupos:

1. *Juicio experto*: Es la vía tradicional del análisis de inteligencia. Cuando se hace bien, el juicio experto combina la pericia sobre el tema con el pensamiento crítico. Se basa en el uso de analogías, en el método histórico y en el estudio de caso. Usualmente es un

¹⁴ El presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt decía de Winston Churchill, primer ministro del Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial: “Winston tiene cien ideas por día y de seguro una estaba encaminada a ser correcta” anécdota citada en Kean, Geoff, “Sir Winston Leonard Spencer-Churchill”, consultado el 23 de marzo del 2015, disponible en <http://maghullandlydiateu3a.co.uk/2015/03/01/sir-winston-leonard-spencer-churchill/>

¹⁵ Yarger afirma que toda situación competitiva está determinada por VICA (volatilidad, incertidumbre, complejidad, y ambigüedad). La labor de la inteligencia consiste en acotar esas características lo que facilita al tomador de decisiones optar o no por una cierta vía de acción. Cfr. Yarger, Harry R., *Strategy and the National Security Professional. Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, Westport, Praeger, 2008, *passim*.

esfuerzo individual en el cual el razonamiento permanece en la mente del analista –el experto–. La capacitación para este tipo de análisis se proporciona en la Universidad, especialmente en ciencias sociales y humanidades. Pero una vez que el analista experto se pierde por jubilación, muerte o separación del cargo, buena parte de su destreza se va con él. La institución pierde.

Por otra parte, un estudio realizado por Philip Tetlock en la década de los 80s ofrece evidencia empírica de que las predicciones de los expertos no fueron mejores de las que se pudieron lograr escogiendo al azar algún desenlace¹⁶.

2. *Métodos cuantitativos*: Se distinguen dos grandes categorías: a) los que usan datos generados por expertos, y b) los que usan datos empíricos. Respecto de la categoría a) los servicios de inteligencia se enfrentan con frecuencia a la falta de datos empíricos. Por tanto, se han diseñado métodos para usar datos cuantitativos generados por la opinión de expertos, especialmente juicios subjetivos sobre probabilidad, tales como inferencias bayesianas, modelaje dinámico y simulación. La capacitación en el uso de estos métodos se proporciona a través de la educación de posgrado en campos como matemáticas, ciencias de la información o investigación de operaciones. En cuanto a la categoría b) sus métodos se usan cuando hay datos empíricos cuantificables pero de diferente naturaleza. El modelaje económico es un ejemplo común de este método. El adiestramiento para su uso se obtiene a través de posgrados en estadística, economía, o ciencias duras.
3. *Análisis estructurado*: Se realiza mediante procedimientos estándar que potencian el trabajo en equipo y están diseñados para minimizar los errores lógicos y los sesgos culturales en que todo mundo puede incurrir. Ello se logra externando el pensamiento de los analistas para que pueda ser revisado, discutido y criticado paso a paso por otros, lo cual es útil para descubrir paradojas y prevenir sorpresas. Para la mayoría, la capacitación sobre estas técnicas se obtiene únicamente dentro del servicio de inteligencia. Son útiles en muchos otros campos profesionales y es posible que en el

¹⁶ Cfr. Freedman, Lawrence, *Strategy. A History*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 604. El estudio aludido es: Tetlock, Philip, *Expert Political Judgement*, New Jersey, Princeton University Press, 2006.

futuro cercano se incorporen a los planes de estudio de diversas licenciaturas¹⁷.

Además de método se requiere “oficio” para cumplir profesionalmente la misión del analista de inteligencia. Tomo como referencia lo que en la Grecia clásica se conoció como *metis*. Es la astucia eficiente aplicada a la resolución de problemas. Es, a un mismo tiempo, creación y adaptación al ambiente. *Metis* se nutre de la experiencia, se aplica a las realidades fugaces y ambiguas¹⁸. Claramente no hay tratados sobre ella, como si los hay de lógica. Se transmite mediante el método tradicional de maestro a aprendiz.

Hay dos elementos más dentro de los insumos intelectuales: los estándares lógicos y la doctrina institucional. Omito elaborar sobre los estándares lógicos, ya que la literatura de nivel bachillerato y profesional es abundante. Baste decir que la “lógica es el estudio de los métodos y principios que se usan para distinguir el razonamiento bueno.”¹⁹ Bueno en el sentido de construido correctamente, o sea válido formalmente. Es virtualmente imposible reducir con éxito la incertidumbre y elaborar más allá de la evidencia (información) si no se está seguro de la validez de los razonamientos que permiten formular un juicio sobre el futuro.

La doctrina juega también su parte en el proceso de comprensión e interpretación de la realidad. Una de las tantas acepciones de doctrina es cuerpo articulado de principios claros que norma la propia actuación en una materia. Algunos de esos principios capitales para la generación de inteligencia desde el Estado son:

- a) Respetar los Derechos Humanos. Esto es crítico al menos en dos momentos, cuando se ejercen atribuciones de recolección de inteligencia –art. 31 de la LSN– y cuando se sugieren líneas de acción. Es parte fundamental del *ethos* profesional del analista de inteligencia formular recomendaciones de la aplicación del poder nacional que sean legales y posibles. Si no cumplen con esas dos condiciones la sugerencia es ilegítima e inútil;

¹⁷ Cfr. Heuer, Richards J. y Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, Thousand Oaks, CQ Press, 2015, p. 22 a 23.

¹⁸ Cfr. Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, México, Ariel, 2000, p. 27.

¹⁹ Cfr. Copi, Irving M. y Carl Cohen: *Introducción a la Lógica*, 8º ed., México, Limusa, 2005, p. 17.

- b) Decir la verdad. En un ejercicio de honestidad intelectual, el analista de inteligencia debe exponer al usuario su pensamiento, todo lo que sabe, pero también señalar los límites de ese conocimiento, es decir, debe señalar lo que ignora aun a riesgo de desagradar al usuario;
- c) Ponderar riesgos con mesura. La identificación, valoración y sugerencia de manejo de riesgos específicos debe ser consecuencia de un ejercicio de prudencia profesional, ya que la promoción de la seguridad nacional debe considerar las consecuencias internas y externas de la acción del Estado;
- d) Actuar con patriotismo. En palabras de Herman “El amor a la patria ha sido una fuerte fuerza orientadora... El patriotismo hoy en día se mezcla con ideas más amplias como servicio público, e incluso promoción de la justicia internacional, de la paz y del orden”²⁰, y
- e) Ceñirse a temas de seguridad nacional. Los analistas deben tener en la conciencia, siempre, que al generar inteligencia desde el Estado su objetivo único es hacer prevalecer los intereses nacionales.

Pero ¿qué es lo que busca el analista de inteligencia? O dicho en otro giro ¿con que insumos intelectuales se contrastan y evalúan las evidencia derivadas de insumos informativos? La respuesta es compleja y la que se proporciona aquí podría tildarse de reduccionista: el analista básicamente busca y conforma paradigmas, modelos y patrones.

PARADIGMAS. Quizás el primer elemento en el arsenal del analista de inteligencia es el paradigma. Es decir, un conjunto de ideas ya probadas para interpretar la realidad, que está embebido en la comunidad analítica por la vía de un consentimiento tácito. Thomas Kuhn reconoce que la investigación científica –y por extensión la de inteligencia– sería imposible sin “al menos algún cuerpo implícito de creencias teóricas y metodológicas interrelacionadas que permita la selección, la evaluación y la crítica”²¹. Hay peligros implícitos en el uso inconsciente de paradigmas, tales como interpretarlos desde una estrecha perspectiva cultural, crearlos

²⁰ Herman, *op. cit.*, pp. 327-328.

²¹ *Cfr.* Kuhn, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, 3ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 16-17.

e imponerlos *ad hoc* a las circunstancias dadas o derivar de ellos, exclusivamente, inferencias que apoyen o desvirtúen líneas de acción concebidas previamente. Las técnicas de análisis estructurado hacen explícitos los paradigmas, de forma que pueda valorarse su pertinencia y su vigencia con cada nuevo problema analizado. Esta evaluación no admite atajos.

Como segundo punto, debe señalarse que un buen hábito analítico consiste en iniciar el trabajo de reflexión considerando al problema de inteligencia como un sistema complejo. Cualquier sistema comprende estructuras, funciones y procesos, por tanto, el analista debe aplicar esas categorías básicas para comprender el asunto bajo análisis. De forma esquemática la estructura se refiere a los componentes del sistema y a las relaciones entre dichos componentes; la función tiene que ver con los efectos o resultados producidos por el sistema; y el proceso apela a la secuencia de eventos o actividades que hacen posibles esos resultados²². Todo esfuerzo de generación de inteligencia tiene que ver, entonces, con la reducción de la incertidumbre respecto de ese sistema, o sea respecto de ese conflicto.

MODELOS. Dicho lo anterior, la creación de un modelo del problema es un paso necesario que debe dar el equipo analítico. Por ejemplo, un mapa meteorológico en el noticiero nocturno –enriquecido con temperaturas e iconos– es un modelo de la forma en que se espera que se comporte el clima. De forma análoga, en nuestro medio, todo modelo es una representación que describe, parcial o totalmente, la forma en que funciona un conflicto, la forma en que interactúan las voluntades y las decisiones. El analista de inteligencia crea y usa modelos conceptuales²³, raramente construye un modelo físico. Concebir un modelo es un acto de síntesis –de fusión– en tanto que la extracción de entendimiento o comprensión de él es resultado del análisis²⁴. Todas las metodologías que agrupamos más arriba conducen a la creación de un modelo. Ello es particularmente cierto para el análisis estructurado en donde una matriz,

²² *Cfr.* Clark, Robert M., *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, Washington, D.C., CQ Press, 2004, p. 21.

²³ Metodológicamente se conocen como constructos mentales, y si bien son útiles para comprender el mundo, siempre son parciales al recoger sólo una parte de la realidad. *Cfr.* Freedman, *op. cit.*, p. 414.

²⁴ *Cfr.* Clark, *op. cit.*, p. 32.

un plano cartesiano, una tabla dinámica, una línea de tiempo, una red de vínculos, un mapa anotado, incluso un listado son los formatos básicos de un modelo. Usualmente un sistema complejo demanda la aplicación de más de una técnica analítica. Comprender una realidad compleja podría requerir dos o tres modelos. El producto central de ese esfuerzo en la definición de hipótesis, que luego se contrastaran con las evidencias. Es el procedimiento básico de falsación en la terminología de Popper.

PATRONES. Pero ¿qué clase de entendimiento o comprensión se extrae del modelo? Baste decir que el reconocimiento de patrones de actividad o comportamiento es crítico en el análisis de inteligencia. A partir de ello, puede intentarse determinar: a) si el patrón representa un punto de partida respecto de los que es conocido o esperado, y b) si los cambios en los patrones ya reconocidos son suficientemente significativos como para llamar la atención²⁵. Hay que proceder con parsimonia y disciplina para evitar reconocimiento precipitado de un patrón donde no lo hay, pero también para tener una mente abierta para cambiarlo cuando así lo sugiera la evidencia. En 1958 John Kenneth Galbraith acuñó el término “sabiduría convencional” (*conventional wisdom*) para referirse a los sistemas de ideas que tienen capacidad de influenciar la opinión a pesar de su escasa base empírica. El análisis de inteligencia tiene el deber de alejarse de toda “sabiduría convencional”²⁶. De hecho, debemos seguir la analogía de Wittgenstein que solía comparar el pensamiento con la natación. En efecto, nuestros cuerpos tienen una tendencia natural a flotar de modo que se necesita un esfuerzo físico para sumergirse hasta el fondo. De modo similar, pensar requiere un esfuerzo mental para alejarnos de lo superficial y sumergirnos en la profundidad de un problema²⁷.

Cuando la inteligencia es incapaz de discernir el patrón de comportamiento de aliados, adversarios o enemigos, el resultado con frecuencia es una sorpresa. Significa que los analistas fueron incapaces de generar hipótesis relevantes o que cometieron un error en el procedimiento de verificación, o bien que el usuario optó por no usar el

²⁵ *Ibid.*, p. 43.

²⁶ Cfr. Freedman, *op. cit.*, p. 420.

²⁷ Anécdota recuperada en Pitcher, George, *The Philosophy of Wittgenstein*, New York, Prentice Hall, 1964, p. 20.

producto de inteligencia. La posibilidad de generar una sorpresa siempre es atractiva para la parte débil en un conflicto. Pero como propinar una sorpresa en una proposición riesgosa, que va más allá de las capacidades que se le atribuyen al adversario, la potencial víctima con frecuencia desecha o desestima los escenarios de sorpresa, incluso en el caso de que detecte una iniciativa en ese sentido. Esta asimetría en la percepción de lo que es prudente y lo que es insensato crea una paradoja que yace en el corazón de la teoría de la sorpresa: “mientras mayor sea el riesgo, menos posible parece, y deviene menos amenazante”²⁸. Por el contrario, cuando se logra discernir un patrón su resultado es una capacidad anticipatoria: una ventaja. Un apartado posterior trata de la ventaja legítima.

La inteligencia –dentro de los negocios y desde los gobiernos– tiene varias finalidades prácticas, entre ellas: simplificar la realidad. ¿Hasta qué punto ello es benéfico para la toma de decisiones? ¿Cuándo es excesivo el reduccionismo? Las respuestas a estas preguntas siempre serán provisionales. Aplicar procedimientos analíticos de forma sistemática y tener buenos hábitos de análisis es la respuesta racional. Ello no libra del error de inteligencia pero reduce su incidencia y deja trazada una ruta metodológica que permite aprender de los errores. Ahora bien, la esencia del pensamiento crítico es prestar toda la atención posible –reflexionar– tanto en el proceso de nuestros pensamientos como en su resultado. Esta es la mejor garantía posible para que en cada situación competitiva, el equipo analítico reafirme si el paradigma, el modelo o el patrón utilizado siguen siendo vigentes y útil o no.

En fin, la interacción entre evidencias (insumos informativos) e hipótesis (insumos intelectuales) es fundamental en la fase del procesamiento en el ciclo de inteligencia. Este proceso se logra mediante razonamientos explícitos que toman la forma de inferencias, es decir “el paso de un conjunto de proposiciones (premisas) a otro (conclusiones)”²⁹.

Si bien en inteligencia todas las formas de inferencia pueden ser útiles (compuesta, deductiva, disyuntiva, estadística, inductiva, por analogía, por concordancia, por igualdad, por diferencia, por homología, por muestreo, etc.) la inferencia por abducción merece ser destacada. Al

²⁸ Cfr. Wirtz, James J., “Theory of Surprise” en *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*, London, Routledge, 2003, pp. 105-106. La formulación de esta paradoja se le atribuye al propio Handel.

²⁹ Bunge, Mario, *La Investigación Científica*. Barcelona, Siglo XXI, 2000, p. 712.

respecto nos dice De Gortari: “La inferencia por abducción es la forma más común y simple del razonamiento plausible o argumentativo. En primer lugar, son inferencias por abducción aquellas inferencias inductivas, transductivas o deductivas en las cuales por lo menos una de las premisas es solamente un juicio probable, verosímil o plausible. En tal caso, la conclusión también será probable, verosímil o plausible”³⁰. Inteligencia no es ciencia, entre otras razones porque el analista debe producir conocimiento nuevo aún si tiene lagunas o si los insumos informativos son parcialmente ciertos. Para cuando se logre la confirmación absoluta, la oportunidad de apoyar la decisión habrá pasado o el contexto podría haber cambiado sustancialmente. Es decir, la posibilidad de generar y aprovechar una ventaja se habrá perdido.

El analista de inteligencia debe ser experto en construir argumentos en forma de juicios. El juicio es la expresión de la capacidad fundamental de distinguir y evaluar circunstancias y derivar de ellas una apreciación equilibrada así como conclusiones robustas. El juicio, en el ámbito de la generación de inteligencia, es el vehículo del conocimiento nuevo.

Dependiendo de la profundidad de la reflexión que sustenta el juicio, éste puede: 1) describir la realidad y evaluarla, es decir detallar el contexto del tomador de decisiones; 2) puede interpretarla desde la posición del usuario, de forma que el producto de inteligencia destaque una ventaja aprovechable o sugiera medios para generarla, y 3) prospectar las consecuencias de hacerlo, en términos de la reacción (intereses vs. voluntad) de los jugadores que actúan en el entorno nacional o internacional, incluido el propio usuario.

Ahora bien, a nivel conceptual puede distinguirse una correlación funcional entre el juicio producto de la reflexión de los analistas de inteligencia y el concepto estratégico que sustenta una ventaja, de tal manera que el juicio se origina en el concepto y, a su vez, el concepto estratégico se forma en una sucesión de juicios. Expresado en otro giro, la ventaja se determina en el juicio, y el juicio es determinado por la ventaja.

Sea que describa un contexto o que sugiera un ventaja, es deseable que el producto de inteligencia exprese también “todo lo desconocido” que sea relevante. De esta forma el tomador de decisiones

³⁰ De Gortari, Elí, *Lógica General*, México, Grijalbo, 1992, p. 255 y 256.

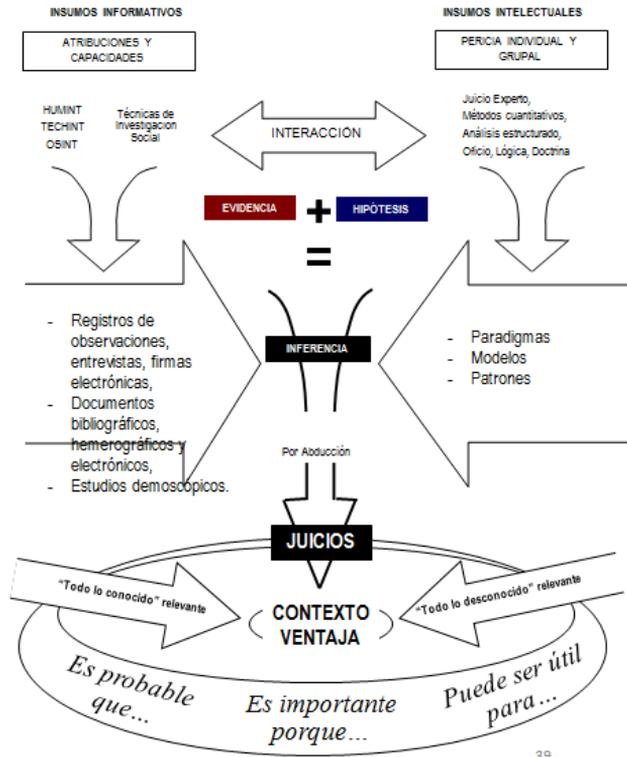
tendrá una idea de las lagunas que aún persisten tras la formulación del juicio. Por su parte, cuando el equipo analítico expresa “todo lo conocido” relevante debe ponderar sintéticamente cuan probable es que suceda un hecho o que se tome una decisión ajena, por qué es importante ese hecho o esa decisión para el usuario de la inteligencia y cómo puede ser útil para hacer avanzar sus intereses.

Para ilustrar la formulación de juicios dentro de la fase de procesamiento del Ciclo de Inteligencia proponemos el siguiente esquema:

Figura I³¹

³¹ Esquema sustancialmente modificado por el autor a partir del incluido en Defense Intelligence Agency, *Strategic Plan 2007-2012*, [sin pie de imprenta], p. 14, consultado el 15 de enero del 2015, disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=474568>.

Figura 1. Inferencias y juicios en la fase de procesamiento



39

Entorno competitivo

El imprescindible Sherman Kent califica la tarea del analista de inteligencia como bien definida y simple (*sic*). La describe como: “1) el agotador examen de la situación para la que es requerida una política, y 2) la exploración objetiva e imparcial de todas las soluciones que el problema ofrece”³². A partir de esos dos elementos proponemos la siguiente analogía: a) la “situación” de la que habla Kent es el entorno competitivo, y b) la “solución” es la ventaja legítima en nuestra definición de inteligencia.

³² Cfr. Kent, Sherman, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, Buenos Aires, Pleamar, 1967; p. 218.

De hecho, el proceso del pensamiento es estratégico siempre que sugiera la forma en que el usuario puede aplicar sus recursos disponibles (poder) para influenciar la situación actual con objeto de alcanzar sus objetivos o al menos hacerlos avanzar³³. La inteligencia estratégica, que tiene una vocación enciclopédica, ayuda en ese proceso de autoconciencia situacional. Ello es necesario pero no suficiente. Debe considerarse también que ningún actor es completamente racional, que el azar actúa generando obstáculos a la actuación o creando oportunidades fugaces que sólo pueden aprovechar aquellos que las reconocen. En efecto, "... la inteligencia es más modesta de lo que generalmente se cree. Es un prerrequisito para una estrategia o política pública, pero nunca puede ser un sustituto de la estrategia o la política pública, para la sabiduría política o para el poder militar"³⁴.

Ventaja legítima

Thomas Hobbes afirmaba que la defensa del interés nacional es un deber moral³⁵. Este es uno de los lineamientos de ética profesional básicos para el analista de inteligencia para la seguridad nacional y debe ser asumido como regla práctica en los equipos de trabajo que forme. Esta afirmación, empero, debe ser adecuada a cada situación concreta mediante un ejercicio prudencial, particularmente por lo que hace a la sugerencia de líneas de acción como ya se había adelantado.

La prudencia es cardinal en el análisis de inteligencia. En tanto que "razón práctica" es capaz de unir en el orden de la praxis la norma general (en este caso defender un interés nacional) y la acción eficiente para aplicar, aquí y ahora, los medios del poder nacional al alcance del Estado³⁶. Cada línea de acción sugerida debe ser elaborada como una "verdad práctica y operable" referente a la dirección de los actos del Estado "en orden al bien común de la república" es decir, para la

³³ Arthur F. Lykke, Jr., "Toward an Understanding on Military Strategy", *Military Strategy: Theory and Application*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute, 1989, p. 3 a 8.

³⁴ Laqueur, Walter, *The Uses and Limits of Intelligence*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1995, p. 338.

³⁵ Cfr. Erskine, Toni, "As Rays of light to de Human Soul?, Moral Agents and Intelligence Gathering", *Intelligence and National Security*, Vol. 19, Number 2, Summer 2004, p. 364.

³⁶ Cfr. Forscher, Maximilian, "Prudence", *Dictionaire de Morale*, Fribourg, Éditions Universitaires, 1983, p. 160 y 161.

promoción de la seguridad nacional³⁷. Hacerlo en equipo, promueve que todas esas aristas sean tomadas en cuenta.

La prudencia es, por lo tanto, una postura ética fundamental de las instituciones en un Estado de Derecho. Para acreditar la buena fe y la aplicación de estándares profesionales por parte del equipo de analistas que trabajan un problema de inteligencia, existen diversos criterios prácticos. Aquí se citan sólo los básicos, y consisten en verificar que cada línea de acción sugerida:

- a) Esté alineada a los objetivos nacionales (están declarados en la Constitución federal así como en los planes y programas de seguridad nacional); de lo contrario sería inútil;
- b) Implique el ejercicio de atribuciones que la ley reconoce al usuario o a las instancias gubernamentales a las que correspondería operar la línea de acción, en caso de que se adopten; de lo contrario sería inoperante o tendría repercusiones legales que entorpecerían o anularían la consecución del efecto o fin buscado;
- c) Responda a una política pública ya establecida en los documentos programáticos vigentes (por ejemplo a un plan de desarrollo) toda vez que la sugerencia debe apoyar a la consecución de algún objetivo ahí declarado. Una contradicción profunda entre ambos extremos es un indicador para replantear la línea de acción. Pero si pese a la nueva ponderación, la línea de acción sigue resultando necesaria, el usuario debe saber que existe tensión con la política pública;
- d) Equilibre de forma proporcional, por una parte la naturaleza y magnitud del riesgo y por la otra los medios del poder nacional (expresados en atribuciones) que se sugiere usar. El examen detallado de protocolos o manuales de uso de la fuerza y del marco legal general de los Derechos Humanos, son requisitos imprescindibles, y
- e) Considere la integridad de las instituciones nacionales a efecto de cumplir con los estándares legales y democráticos; de lo contrario podría causarse una merma en la percepción pública de dichas instituciones y del Estado.

³⁷ *Cfr.* Palacio, Leopoldo Eulogio: La Prudencia Política,...

5. Conclusiones

El presente ensayo motiva las siguientes reflexiones finales:

- El género próximo de la inteligencia es el conocimiento, no la información. Su diferencia específica consiste en generar una ventaja al tomador de decisiones que actúa en un entorno competitivo;
- Para producir inteligencia son necesarios insumos informativos e insumos intelectuales. Estos últimos son los mismos con que se hace ciencia (conocimiento objetivo), pero en circunstancias y con fines distintos. La inteligencia generada desde el Estado debe responder a la aplicación sistemática de metodologías analíticas;
- La labor fundamental de los equipos de análisis de inteligencia para la seguridad nacional consiste en problematizar la realidad distinguiendo paradigmas, modelos y patrones de organización y comportamiento humano, así como evaluar su potencial para afectar o impedir la realización de un interés nacional;
- El análisis de inteligencia permite establecer juicios objetivos – contrastando hipótesis contra evidencia– y a partir de ellos discernir las vías para generar y aprovechar una ventaja en cada situación particular. Esos hallazgos se transmiten al tomador de decisiones en forma de argumentos, donde se deje en claro al usuario todo lo que se sabe y todo lo que se ignora, siempre que sea relevante a la decisión, y
- En un Estado democrático el análisis de inteligencia, como práctica profesional, está sujeto a estándares éticos particularmente cuando se individualizan sugerencias de líneas de acción.

BIBLIOGRAFÍA

- Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, México, Ariel, 2000, p. 27.
- Arthur F. Lykke, Jr., “Toward an Understanding on Military Strategy”, *Military Strategy: Theory and Application*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute, 1989, pp. 3-8.
- Bunge, Mario, *La Investigación Científica*. Barcelona, Siglo XXI, 2000, p. 712.

- Clark, Robert M., *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, Washington, D.C., CQ Press, 2004, p. 21.
- Copi, Irving M. y Carl Cohen: *Introducción a la Lógica*, 8° ed., México, Limusa, 2005, p. 17.
- De Gortari, Elí, *Lógica General*, México, Grijalbo, 1992, pp. 255-256.
- Erskine, Toni, “As Rays of light to de Human Soul?, Moral Agents and Intelligence Gathering”, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, Number 2, Summer 2004, p. 364.
- Forschner, Maximilian, “Prudence”, *Dictionaire de Morale*, Fribourg, Éditions Universitaires, 1983, pp. 160-161.
- Freedman, Lawrence, *Strategy. A History*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 604.
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 118.
- Heuer, Richards J. y Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, Thousand Oaks, CQ Press, 2015, pp. 22-23.
- Hibbs Pherson, Katherine y Randolph H. Pherson: *Critical Thinking for Strategic Intelligence*, Washington, D.C., CQ Press, 2013, p. xxii.
- Horn, Eva, *Knowing The Enemy: The epistemology of Secret Intelligence*, trad. del alemán al inglés por Sara Ogger, consultado el 11 de mayo del 2013 disponible en <http://www.fas.org/irp/doddir/army/tacimpl.htm>.
- Kean, Geoff, “Sir Winston Leonard Spencer-Churchill”, consultado el 23 de marzo del 2015, disponible en: <http://maghullandlydiateu3a.co.uk/2015/03/01/sir-winston-leonard-spencer-churchill/>
- Kaplan, Robert D., *El Retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*, trad. del inglés por Jordi Vidal; 2ª. ed., Barcelona, Ediciones B, 2002, p. 191.
- Kent, Sherman, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, Buenos, Aires, Pleamar, 1967; p. 218.
- Kuhn, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, 3ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 16-17.
- Laqueur, Walter, *The Uses and Limits of Intelligence*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1995, p. 338.

- Lowenthal, Mark M., *Intelligence. From Secrets to Policy*, Washington, D.C., CQ Press, 2000, pp. 1-2. También la define como el producto del ciclo de inteligencia. *Ibíd.*, p. 8.
- Pitcher, George, *The Philosophy of Wittgenstein*, New York, Prentice Hall, 1964, p. 20.
- Platt, Washington, *Producción de Inteligencia Estratégica. Principios Básicos*, trad. del inglés por Jorge Roberto Soneyra, 1ª. ed. en español, Argentina, Struhart & Cía., 1983; p. 24-25.
- Rathmell, Andrew, “Toward Postmodern Intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol. 3, Otoño 2002, p. 88.
- Shulsky, Abram N. y Gary J. Schmitt, *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*, Washington, D.C., Brassey, 1993, p. 189.
- Vignettes, Mario, “El Ciclo de Inteligencia: Naturaleza y Alternativas”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, No. 8. (Junio- Noviembre, 2010), pp. 113-136.
- Wirtz, James J., “Theory of Surprise” en *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*, London, Routledge, 2003, pp. 105-106. La formulación de esta paradoja se le atribuye al propio Handel.
- Yarger, Harry R., *Strategy and the National Security Professional. Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, Westport, Praeger, 2008, *passim*.

Documentos oficiales

Defense Intelligence Agency, *Strategic Plan 2007-2012*, [sin pie de imprenta], p. 14, consultado el 15 de enero del 2015, disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=474568>.

Ley de Seguridad Nacional (DOF 31 de enero del 2005).

Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018 **(DOF 20 de mayo del 2013).**

Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (DOF miércoles 30 de abril del 2014).

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional (DOF 29 de noviembre del 2006).

EL FIN DE LA INTELIGENCIA

Severino Cartagena Hernández*

Introducción: ¿Qué ha sido del Ciclo de Inteligencia como Doctrina?

Doctrina y significado del Ciclo de Inteligencia

En el mundo constructivista de hoy, y su exaltación de la efectividad en la transmisión del conocimiento a través del aprendizaje significativo como piedra de toque de la interacción entre los agentes del proceso educativo, el afianzamiento doctrinario de la función del Estado en materia de seguridad, mediante la enseñanza del ciclo de inteligencia *para la toma de decisiones* (cursivas nuestras) encuentra dificultades notorias que

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, con Mención Honorífica. Maestría en Planeación y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina. Estudios de Maestría en Sociología. Universidad Iberoamericana (1991-1995). Actualmente es titular del Proyecto de Atención Psicológica y Estrés Postraumático de la División de Fuerzas Federales. En la Policía Federal ha sido director general de la Academia Superior de Seguridad Pública (2007-2010), y tuvo a su cargo diversos programas académicos. Prestó sus servicios (1989-2005) en el CISEN. En el INAP es profesor de la Especialidad en Inteligencia para la Seguridad Nacional; en el periodo 1980-1983 estuvo a cargo de las coordinaciones de Difusión y Relaciones Internacionales, así como del Programa de Maestría en Administración Pública. Es Profesor del Diplomado en Seguridad Nacional que imparte el ITAM, con los temas *Fundamentos de la Seguridad Nacional* e *Historia de la Seguridad Nacional*.

conducen a un replanteamiento radical de sus supuestos, al menos por los siguientes motivos: en primer lugar, con relación al objetivo que da sustento al ciclo, esto es, la orientación de la toma de decisiones. Al respecto, la figura de un tomador de decisiones racional al que se sirve con información oportuna, significativa y evaluada, sostén de la legitimidad de la inteligencia resulta por lo menos dudoso, en parte porque la complejidad de la realidad suele resistirse al análisis, además de que el riesgo de la contra-finalidad o efecto bumerán a que se enfrenta el tomador de decisiones crea niveles de indeterminación que reducen el alcance del trabajo de procesar y evaluar información, por riguroso que sea, y por confiable y oportuno que resulte el insumo. El componente intuitivo y los sistemas de creencias que se validan a través del sentido común mantienen terreno en la dinámica de la formulación de políticas y la conducción de procesos.

En segundo lugar, hay un problema de contenido del modelo y la definición de información. El órgano de inteligencia existe por la necesidad de dar valor a la información, de proyectarla, literalmente: haciéndola hablar. ¿Cómo?: evaluando y significando datos, hechos y fuentes. Eso está bien, y sigue siendo vigente, el problema estriba en los criterios para determinar ese valor, y el hecho es que éstos resultan bastante empíricos, limitándose a la idea de oportunidad en el tiempo, confidencialidad de las informaciones y exclusividad de las fuentes.

En tercer lugar, la enseñanza misma ha cambiado, influyendo en la actitud de quienes se incorporan a los sistemas de inteligencia. Anteriormente, bastaba el enunciado del ciclo, su definición y contenido por parte de un mando o un veterano autorizado, enunciando los aspectos formales, materiales y en algunos casos, históricos, para reclutar discípulos convencidos del carácter singular y la relevancia de las misiones de inteligencia en sus diversos ámbitos, de campo y gabinete; operativos y de análisis,

Hoy los antiguos discípulos se convierten en un público selectivo de experiencias difícil de complacer. El conocimiento significativo y su objetivo de desplazar la docencia como eje protagónico del proceso educativo en favor del acto de aprendizaje, que tiene al discípulo no como mero receptor de los contenidos educativos, sino como sujeto que recrea y legitima la transmisión del conocimiento, es instrumento a través del cual se cumple, o se dice cumplir, la misión de trascender la

asimilación memorística de definiciones y datos en favor de formas colaborativas y mecanismos prácticos de apropiación del conocimiento. En ese contexto, las dificultades para la socialización de conceptos y modelos dirigidos a ordenar y articular contenidos específicos y así dar forma al aprendizaje institucional, al tiempo de crear la doctrina necesaria para hacer funcional ese aprendizaje en tanto sentido de pertenencia a una comunidad determinada, puede verse como reflejo de una crisis que aqueja a las instituciones como forma de organización, autoridad y control, en la medida en que tales conceptos y modelos, así como las fórmulas didácticas y las estrategias de aprendizaje tradicionales para generar conocimiento y desarrollar cultura, se vuelven cuestionables por los mismos integrantes que se busca formar. Justificamos este alegato en la sospecha de que algo así está ocurriendo con el Ciclo de Inteligencia, síntesis simbólica del conjunto de dispositivos y procesos que conforman una organización del trabajo destinada a generar un producto para un uso específico –información elevada al grado de certeza–, y un usuario determinado –el tomador de decisiones, que demanda recursos para hacer frente a la incertidumbre de la complejidad y la contingencia–, esquema que ha funcionado, por décadas, como modelo ideal de perfección, equilibrio y dinamismo en el continuo de convertir información en conocimiento accionable para la conducción del gobierno y la salvaguarda de la seguridad.

Una reformulación conceptual.

El cuestionamiento, y la crisis que lo ocasiona, reside en que los conceptos de información, conocimiento y decisión en que se basa, se encuentran hoy rebasados por el avance del conocimiento, el desarrollo tecnológico y, en otro nivel, las condiciones actuales en las que se produce la gobernanza, por lo que si hemos de buscar una representación con la fuerza e inspiración que ha tenido el ciclo de inteligencia, se hace necesaria una revisión de su contenido y su relación con un contexto cambiante, en un esfuerzo por devolver sentido al trabajo de quienes participan como servidores públicos en la producción de inteligencia para la seguridad nacional, extensivo también a un público profano que puede tener un interés oficial, crítico, académico o de divulgación, acerca del objeto de la inteligencia, sus métodos de trabajo y los asuntos que abarca.

Desde este punto de vista, la definición canónica del ciclo de inteligencia como información elevada, o como información evaluada para la toma de decisiones, a pesar de su aspiración de orientar la toma de decisiones, reviste una dimensión empírica, plana, que contrasta con el concepto de información en su sentido moderno, tecnológico, esto es:

Quando en 1948, Claude Shannon, de los *Laboratorios Bell*, introduce simultáneamente a la invención del transistor, el concepto de *bit*, entendido como “unidad para medir información” (Gleick, 2012: 12), el vocablo “información” entró a un estado de “purificación” similar a la transformación que sufrieron los términos masa o movimiento en la física de Newton, o energía en la del electromagnetismo. De este modo, el concepto de información pasaría a ser simplificado, destilado y contado en *bits* (*Ibid.*: 16), operándose así una revolución de importancia aún mayor a la invención del transistor, al descubrirse que “la información es por donde transcurre nuestro mundo: es la sangre y la savia, el principio vital. Impregna de arriba abajo las ciencias, transformando todas las ramas del conocimiento” (*Ibid.*).

De modo que la revolución científica que se deriva del concepto de información en su sentido moderno, y que termina abarcándolo todo: no sólo la realidad física sino también la social, hace necesario revisar las elaboraciones del concepto de inteligencia a partir de la idea clásica de información, que resulta demasiado convencional, al no considerar los cambios de estado y la homeostasis como factores críticos del valor de la información. Esta incapacidad de asimilar el concepto, conduce a reivindicar una idea del trabajo de inteligencia en términos de conocimiento elaborado, quizá acumulado, que, de alguna forma, tiene impacto en la dirección y el control político dentro de algún centro decisional, dejando de lado lo que el concepto de información puede asegurar: la búsqueda de la homeostasis en un contexto de gobernanza en niveles múltiples, y de coordinación de redes de intereses y necesidades, que no necesariamente cuentan con un centro estable o con un liderazgo único para representar y promover sus demandas, intereses y reclamos ante un Estado en riesgo de déficit permanente. La información se refiere por tanto a la necesidad de convertir el caos o desorden en orden e integración (Gleick, 2012: 289).

En el ámbito de la seguridad, se espera que con información el usuario tome decisiones; tradicionalmente, éstas estarían enfocadas a un

uso de la información que incorpora códigos y contenidos relativos a la condición y situación de un enemigo identificado con base en intereses nacionales o estatales específicos. Sin embargo, una teoría de la información evolucionada es más apropiada al contexto de riesgos inciertos y crisis impredecibles, lo que obliga a ponderar las premisas, pero sobre todo las consecuencias de tales decisiones, y por tanto resulta importante, aunque menos evidente, asumir el hecho de que a más información, por oportuna que sea, y por válida en términos de su correspondencia con los hechos, no necesariamente se alcanza más orden; la abundancia de información puede ser fuente de desorden, de modo que a los criterios de oportunidad y validez hay que añadir el de pertinencia.

Y aquí resurge la problemática del constructivismo enunciada en los primeros párrafos. La pertinencia es el atributo de lo que resulta significativo para el usuario del producto de inteligencia en cuanto tomador de decisiones. La pertinencia es una función de los paradigmas o patrones que construyen la visión del usuario respecto de los temas y asuntos bajo su responsabilidad; la determinación de sus prioridades de atención y su marco conceptual y cultural, por no decir su idiosincrasia, todo lo cual define los límites de la interpretación que da tanto a los temas como a la información de que dispone.

Es esta quizá una premisa interesante para redefinir la inteligencia como “información elevada al grado de certeza”, definición sucinta y elegante que enuncia tanto el género –la información– como lo específico de la función, esto es, proporcionar tanto como se pueda, en un contexto de significados determinado, la certidumbre necesaria para que quien toma decisiones pueda tomar un curso de acción que sea óptimo en términos de autonomía, pero también de eficacia política y, en ocasiones, de efectividad ante la sociedad, dadas ciertas condiciones, para lograr un objetivo o conjunto de estrategias de orden político que en última instancia aluden a la supervivencia del Estado frente a las presiones internas y externas.

Conocimiento e interpretación

Ya decíamos que reputar a la inteligencia como conocimiento ha sido la mejor solución para dotar a la inteligencia de una base sólida. El propósito del conocimiento en inteligencia es explicar una realidad

determinada (Elster, 1989, y González Cussac, 2012: 148); su sentido reside en la comprensión de los fundamentos y proyección de esa realidad. Sin embargo, un cono de sombra proyecta su indeterminación al momento de incidir en la toma de decisiones. Se trata de la interpretación. El producto de inteligencia, con sus tres elementos básicos –la presentación de hechos, acontecimientos y datos, la narrativa necesaria para darles sentido, que puede ser cronológica, comparada, correlacional, contextual o causal– y las conclusiones y líneas de acción, se desarrollan en formatos argumentativos que buscan persuadir respecto de su valor y utilidad, por lo que casi siempre, y seguramente, se encontrarán con argumentaciones antagónicas cuyo debate no siempre se salda de manera lógica y racional.

En lo que hace a la decisión, ésta no se construye solamente en el fuero interno del actor, en la continua asignación autoritaria de valores (Easton), el usuario típicamente decide, inclusive gestiona, pero no siempre resuelve. De hecho, hay una separación oculta entre la decisión, considerada como factor activo en el plano estratégico de la seguridad, y la resolución de problemas, concentrada en un nivel más modesto de gestión social, ubicada, por lo general, en el orden táctico. Si bien la decisión busca identificarse con categorías como proyecto, carácter, visión, responsabilidad, perspectiva, el hecho es que: a) siempre se está decidiendo, aunque con frecuencia de manera inconsciente y hasta incompaciente; b) se decide con base en objetivos, programas y agendas, pero también con apego a intereses, paradigmas, cultura, o “doctrina en uso” (Argirys), que limita el alcance de la comprensión y las opciones de caracterización de actores y procesos, y c) la persistente tendencia a la segurización de las políticas que amplía la brecha entre las decisiones y su capacidades de resolución de conflictos y problemáticas, y una sociedad que demanda cada vez en mayor grado capacidades de resolución de problemas que se proyectan hacia la seguridad a partir de categorías humanas y ciudadanas como igualdad, equidad, bienestar, dignidad, que si bien pueden encontrarse en niveles más próximos a necesidades en el orden de lo local, pero que también en la integridad del cuerpo político democrático en su conjunto.

En un nivel de crítica radical, decisión no suele asociarse con racionalidad –el argumento a razones–, sino con discrecionalidad –la decisión portadora de su propia razón–, lo cual pudiera no ser necesariamente cuestionable, excepto cuando surge el problema de saber

cuándo las decisiones pueden ser reputadas de atributos tales como ser conscientes y dirigidas a producir un cambio, y cuándo son reflejo de paradigmas refractarios a la mejora o transformación, o las que se producen por incomparecencia¹, reflejo o por la fuerza del hábito; donde “los tomadores de decisiones suelen actuar mucho más como máquinas programadas que como creadores de soluciones originales. Aun ante [...] problemas inéditos, [...] reaccionan desde sus saberes previamente adquiridos y desde la seguridad de sus espacios burocráticos protegidos (Merino, 2015).

En cualquier caso, vale preguntarse hasta qué punto estos comportamientos influyen en la eficacia del sistema de inteligencia y sus productos específicamente diferenciados mediante los atributos de información exclusiva, singularizada para el usuario, quizá no único pero sí institucionalmente emplazado dentro de la estructura de poder del Estado, con capacidad y potestad para accionar mecanismos, movilizar recursos, instrumentar políticas, aplicar normas, todo ello en el esfuerzo de alcanzar objetivos bien concretos, que si bien, y ante todo, se instalan en la lógica y las prioridades de la razón de Estado, necesaria para la afirmación y reproducción de un orden político determinado, al mismo tiempo civilizados y hasta creativos con relación a los fundamentos del Estado de Derecho que le permiten a la inteligencia abrirse paso como rama del servicio público con sus respectivas capacidades, atribuciones y responsabilidades.

Volver al ciclo, reformularlo

En última instancia, cómo lograr que la información de inteligencia adquiera una proyección ejemplar, que marque pautas y normas estratégicas, como cuando, hace más de medio siglo, la crisis de los cohetes en Cuba (1962) la información y el buen juicio lograron resolver de manera favorable para Estados Unidos, en el marco de la guerra fría, los equilibrios de poder mediante medidas disuasivas y negociaciones

¹ Tomo de manera vicaria el término incomparecencia de un libro de autoayuda, debo confesar, se trata de Wujec (1998). El autor señala que hay dos tiempos de decisiones, las que se toman de manera consciente, deliberada, pero que también hay otras, que suelen darse como automáticas, o cuando viajamos “por instrumentos”, a esas, las llama decisiones por incomparecencia pues surgen como si el sujeto no estuviera presente, no compareciera ante sí mismo al momento de su adopción.

cuyo resultado fue la moderación de los intereses de la Unión Soviética sobre la isla, en tanto emplazamiento geoestratégico frente al hemisferio occidental.

En su ordenamiento interno, el ciclo de inteligencia describe una secuencia de funciones compartimentadas y separadas en cuanto al objeto de actuación y la experiencia de sus integrantes —con frecuencia basada en la audacia y el ingenio—, concatenadas entre sí mediante el compromiso de la instrumentalización máxima de los objetivos y las fuentes, en no pocas ocasiones bajo condiciones de autarquía operativa sin más compromiso que el fijado por la necesidad de dar resultados y aplicar los controles jerárquicos en el marco de una doctrina más o menos articulada en términos de la identificación de un enemigo subversivo o los adversarios al orden político vigente.

Al respecto, permítaseme hacer una digresión. El histórico ciclo de seis etapas (Requerimientos – Plan de Búsqueda – Búsqueda y Recolección – Procesamiento y Análisis – Difusión – Explotación) tiene la característica de presentar el flujo de información que va de la generación de un conjunto de requerimientos de inteligencia, que se articulan en la formulación del Plan de Búsqueda, a través del cual se identifican las fuentes que habrán de aprovecharse para obtener la información básica, general o cruda, la cual constituye la variable independiente ya que, de la oportunidad y calidad de la información obtenida depende en última instancia la calidad del producto; el procesamiento y análisis, por el contrario, son heterónomos respecto del trabajo de indagación en el campo; posteriormente, la difusión se encarga de la elaboración definitiva del producto final y de ponerlo en manos del usuario, quien explota la información mediante la adopción de determinados cursos de acción, tomar decisiones, trazar una línea de acción política, o emprender cualquier otra forma de actuación específica.

Como se ha señalado en un artículo anterior, el ciclo ha cambiado al paso de las transformaciones en el acceso y disponibilidad de información, primero la generada por los medios de comunicación, y hoy gracias a la dinámica de las conexiones vía Internet. La primera transformación redujo el proceso a cinco pasos o etapas (Planeación – Búsqueda y Recolección – Procesamiento – Análisis – Consumidor), con dos características esenciales: gracias a la tecnología, los volúmenes de datos a elaborar consiguen separar claramente el procesamiento del

análisis; éste gana autonomía respecto del proceso en campo, lo que le permite marcar pautas y enfocar el trabajo de búsqueda y recolección de información, al tiempo de dedicar mejor y creativa manera decisiva en la integración del producto, en un esfuerzo que requiere de conocimiento y coordinación con las necesidades de los usuarios.

En el plano histórico-social, tales cambios se corresponden con los ocurridos en la política y la sociedad, en particular la expansión de los derechos humanos, cuyos principios y que marcaron la conquista, primero, y después una suerte de evolución democrática que recoge en forma programática el desapego respecto de las actuaciones del órgano de inteligencia por considerarlas al mismo tiempo contrarias a principios como la privacidad y, en última instancia, a las libertades, indispensables para una convivencia democrática armónica y para la legitimidad del propio orden político; un universo de derechos y garantías cuya conquista se ha logrado teniendo como objetivo la lucha contra la represión y el control social a través de la fuerza del Estado, en busca de construir instituciones sólidas que integren las libertades fundamentales – políticas, sociales y de conciencia–, y los derechos humanos más básicos para la sana convivencia social.

Desde un punto de vista, ciudadano y garantista, se impone aplicar medidas de control que, con el sustento de las leyes, pugne por evitar que desde el poder público se desplieguen políticas de seguridad que deriven en excesos en el mantenimiento del orden político, en menoscabo de las libertades, derechos y que pudieran incurrir los poderes constituidos.

No sólo eso, hay una especie de reposicionamiento social respecto de las acciones de inteligencia y seguridad. En los setenta y hasta entrados los noventa fueron los movimientos de acción colectiva y las organizaciones no gubernamentales, cuyo concepto elude la denominación convencional del grupo de presión, entre otras cosas porque no hay una acumulación de fuerzas y recursos, tampoco liderazgos centralizados ni demandas que reflejen intereses particulares; por el contrario, su trabajo se centra en intenciones capaces de atraer recursos de la sociedad; los liderazgos eluden la cooptación mediante formatos directos de participación y acción directa, además de que sus demandas son de tal manera generales o particulares que no pueden ser abordadas con los mecanismos convencionales de cooptación y clientelismo.

En síntesis, hay formas de organización que eluden la clasificación entre partidos, grupos de presión e interés, y subversión, explorando formas quizá hoy no tan novedosas pero sí diversas de coordinación social, en parte lo que se proponen sus impulsores es eludir la aplicación de los mecanismos convencionales de control social – cooptación, clientelismo, corporativismo, criminalización– en nombre de la seguridad del Estado y las instituciones. Cuando alguno de estos principios de organización colectiva o comunitaria se extravía, es decir, por ejemplo, cuando la acción directa tiende al vandalismo, la libre expresión a la violencia o la organización participativa hacia la proyección de intereses particulares, o bien cuando se consigue institucionalizar algunas demandas, ello sin contar a las organizaciones que habiendo surgido en contextos de crisis muy específicos y habiendo sido exitosas en un principio, encuentran más pronto que tarde su límite organizativo y de proyección, la metamorfosis lograda en el campo de la acción colectiva se colapsa y se convierte en otra cosa, a veces una versión degradada de sí misma.

Lo anterior plantea continuas adaptaciones de la agenda, las fuentes y la organización del servicio de inteligencia, acordes a formatos organizativos que buscan ganar en complejidad y diferenciación. En los tiempos que corren a plenitud con la sociedad de la información, nuevos formatos surgieron para ganar el protagonismo social que los antiguos pactos no pueden garantizar. En la era de la conexión, las expresiones contestatarias y de reivindicación adoptan, de la mano del desarrollo tecnológico en la red.

Entretanto, los organismos de inteligencia evolucionan hacia formas de potenciar la información, cuidar las fuentes y proteger la reserva, asegurando la búsqueda de la óptima oportunidad en una maquinaria que trabaja contra el tiempo y la banalidad, por lo que sus engranajes buscan en todo momento potenciar, proteger y explotar la información y sus fuentes, mejorando las capacidades de análisis para potenciar su valor intrínseco, así como el control de cualquier distorsión por motivo del procesamiento ulterior o por la pérdida de oportunidad en la entrega del producto final.

Con el tiempo, el ciclo de inteligencia pasó a ilustrar un proceso que en su secuencia ilustra no sólo orden sino también la construcción progresiva de valor, en el que la recopilación potencia las fuentes, el procesamiento potencia los datos, y el análisis evalúa y dota de sentido a

la información obtenida hasta alcanzar un producto de información evaluada que, en su ligazón con otros productos, integra una cadena de conocimiento útil para poner en marcha los dispositivos del ejercicio del poder público.

A partir del proceso de inteligencia como creación agregada de valor, la función y el ciclo de inteligencia han seguido caminos como el que lo representa como un proceso sujeto a la lógica de los sistemas de calidad, donde tienen cabida las fases agregadas que van desde la mejora continua hasta la innovación, si bien el éxito sostenido nunca está garantizado. La naturaleza política de la inteligencia establece sin embargo límites bien concretos de actuación, por ejemplo, ¿cómo identificar y promover buenas prácticas de inteligencia? Esto no quiere decir que no las haya ni pueda haberlas, sino que la necesaria gravitación de las razones de Estado en las distintas etapas de la producción de inteligencia, y sobre todo en el empleo de los productos, dificulta hablar de técnicas capaces cuyo dominio les permita validarse por sí mismas o a través de indicadores, su eficacia y efectividad, las cuales dependen en grado sumo de factores vinculados a la naturaleza y dinámica de la toma de decisiones. Dicho de otra forma, los factores críticos de éxito no se encuentran dentro del servicio sino en su contexto significativo.

Dados estos límites organizativos e institucionales, la segunda pregunta es: ¿en qué contexto es significativa la acción de la inteligencia? Así como la función policial es, en última instancia, la represión de las conductas antijurídicas y antisociales en el marco del Estado de Derecho, el ámbito de la inteligencia es la obtención de información de valor para la conducción de la sociedad por el poder público, el aseguramiento de la representatividad, el control de los factores que puedan alterar las condiciones de la convivencia democrática, el desarrollo, la estabilidad y la gobernabilidad, asegurando el logro de objetivos políticos de largo plazo para la supervivencia y proyección de la nación en su conjunto, en un marco que privilegia las razones de Estado, justificando las actividades dirigidas a la obtención de información privilegiada mediante medios de toda índole, basadas en agendas consistentes para la previsión de crisis, el diagnóstico de factores disruptivos y amenazas, así como la actualización continua del concepto estratégico definido en los planes y las estrategias de desarrollo.

Inteligencia y gobernanza

En el mundo post global sustentado en modelos de gobernanza de mercados y los conglomerados sociales, entendida como la:

Manera abreviada de referirse al esfuerzo de las élites dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial. [...] élites que [...] se consideran a sí mismas reformadoras (incluso revolucionarias), y emprendedoras de "reformas desde arriba", dirigidas a "reparar la disfunción del Estado entendiendo y reordenando las relaciones institucionales"... (Guttman, 2004).

La gobernanza supone la recreación del pacto social mediante la creación de nuevos vínculos entre el sector estatal y el privado; entre éste y las organizaciones no gubernamentales (ONG), diluyendo los límites que permitían definir lo público distinguiéndolo de lo privado, Estado y gobierno, democracia y populismo, instituciones y burocracia, costos sociales y costos económicos (a menudo confundidos con los costos financieros) de la acción del Estado; administración y gestión, crea tensiones que dificultan la "imponente tarea de entender las instituciones y ordenar sus funciones y relaciones". (Guttman, 2004)

Lo anterior da paso a una transformación en el ejercicio del poder, en el que la supremacía y centralidad del Estado como reflejo, articulador y rector de la unidad política de la sociedad, da paso a prácticas de gobierno que incorporan a diversos agentes al sistema político, mediante mecanismos de coordinación política en los que las instituciones "enrolan" y "alinean" a tales agentes (Shearing y Wood, 2013: 27).

El gobierno de la sociedad por parte de sus élites requiere, por una parte, de la inteligencia necesaria para generar las condiciones de autonomía necesarias para el mantenimiento, en tales condiciones, del orden político interno, los equilibrios de intereses, las prioridades en el diagnóstico y atención de las demandas y, en última instancia, el perfilamiento y control de riesgos y amenazas al Estado, su organización e instituciones, indispensable para desmontar lo que no funciona – incluyendo las formas de coordinación social de orden gremial–; replantear lo que no suma o integra –*v. gr.* Las relaciones entre órdenes o instancias de gobierno–; todo ello en una continua reformulación del orden y la conducción política para la reproducción de la sociedad.

Por otra parte continúan los reclamos, cada vez más consistentes e institucionalizados, en materia de transparencia, que demandan mayor supervisión ciudadana de la actuación de las agencias gubernamentales en lo particular, y de las políticas estatales en lo general, sobre todo su apego a la legalidad, que plantea facultades, atribuciones y obligaciones; su eficiencia en la asignación de recursos públicos, pero, y sobre todo, la creación de un espacio en el que los derechos humanos, las garantías ciudadanas y los principios de la seguridad humana se vean respetados y protegidos.

Mención aparte merecen las fórmulas del Estado, consideradas obsoletas, en materia de seguridad nacional, las cuales se consideran de riesgo para la convivencia entre los países y los actores internacionales, y que son vistos, en lo sustancial, como funcionales a mercados cuyo vigor depende de una apropiada movilización de sus recursos y estrategias competitivas de inserción virtuosa en una escena internacional medida en términos de intensidad del comercio y flujos de inversión atractivos. Para este enfoque la seguridad nacional evoca resabios nacionalistas, proteccionistas pero también “populistas”, además de excesos normativos que entorpecen la liberación de las energías económicas y sociales, generan costos innecesarios y propician una opacidad que reduce los incentivos económicos.

Lo anterior obedece al hecho de que, cada vez en mayor grado, las fronteras nacionales dejan de ser el asiento de una variedad de intereses identificados con la nación, la cual deja de proyectar la imagen de un conjunto unificado de intereses posicionados en la escena internacional, sino que los países funcionan en torno a corrientes de capital, migración, cambio climático, creciente escasez de recursos, aunado al surgimiento de nuevas formas de acción criminal o terrorista, pero en todo caso organizadas en torno a grupos armados y capaces de ejercer violencia creciente, las cuales tienen repercusiones políticas y económicas, pero también estratégicas, hacen necesario producir inteligencia, pero también se pugna cada vez más por la coordinación, la cooperación y el intercambio, que tienen en la información un activo fundamental.

La síntesis podría expresarse en los siguientes términos: la inteligencia tiene un origen en el manejo de secretos para hacer frente a un enemigo determinado; esto, que podría parecer un atavismo, es necesario en el marco de la gobernanza, donde si bien las premisas han

cambiado, por ejemplo mediante el paso del gobierno del Estado nacional al del Estado nodal “el cual reconoce el papel de las redes, las alianzas, los mercados y los Estados como fuentes de gobierno, y sitúa a estos recursos en un campo de nodos organizacionales” (Shearing y Wood, 2013: 22), el caso es que no se puede negar la necesidad política, social y aún histórica de la función de la inteligencia para la seguridad del Estado y el mantenimiento del orden político, del arreglo institucional, conjunto de arbitrios y agencia social concreta en interacción con los diversos actores de los campos del poder, dentro de un concepto estratégico nacional o, al menos, una agenda de riesgos a la seguridad, sin embargo, esta necesidad coexiste de manera conflictiva con otros imperativos de atención del Estado que demandan actuaciones que al tiempo de oportunas deben institucionalizar relaciones de convivencia dentro del cuerpo social.

La actual significación de la inteligencia

Desde el enfoque constructivista, la inteligencia adquiere una nueva significación, ya que, en el contexto, razones de complejidad, que conducen a la “segurización”² de amplios espacios de la vida social y el mundo de vida mismo, aunadas a la percepción de inseguridad que experimentan las personas a manos de la delincuencia social y organizada, pero también de las fluctuaciones económicas, el calentamiento global, y, hay que decirlo, de la misma autoridad han hecho necesario el ingreso de la inteligencia como un instrumento necesario para la implementación de políticas y la contención de factores de riesgo para el desarrollo y la convivencia en sociedad, revalidando la prioridad de asegurar la autonomía y grados de libertad necesarios para

² Se puede decir que el concepto de segurización es introducido por vez primera en la literatura de seguridad nacional por Barry Buzan y Ole Waever (1998), aunque profundizado en contenido y matices por Thierry Balzacq (2010). En pocas palabras, se refiere a la tendencia a atribuir a campos como la energía o los recursos naturales, pero también al delito, la dimensión de riesgos a la seguridad nacional, es decir, al pacto social, a la supervivencia y continuidad del Estado Nacional, pero también a la seguridad societal y humana. Segurizar busca atraer la atención del más alto nivel en las agendas de riesgo de conflictos, tanto internos como externos por la disputa de determinados recursos o la exacerbación de conductas antisociales o delictivas.

que el Estado pueda lograr cometidos tales como el mantenimiento de los equilibrios que hacen al orden político surgido del pacto social.

En este contexto, el ciclo de inteligencia, sustentado en la planeación, explotación de fuentes, procesamiento de información, análisis explicativo, producción y explotación, puede resultar demasiado simplista, al corresponder a una era en la que los factores de riesgo podían diferenciarse y enfocarse de tal forma que podrían ser ordenados, clasificados, investigados y controlados por parte de la organización de inteligencia con rendimientos más o menos sostenidos. ¿De qué depende una mejora y proyección del Ciclo de Inteligencia? A nuestro juicio, de la capacidad de superar formatos burocráticos y departamentalizados en favor de una organización que al tiempo que exalte la especialización y el profesionalismo, promueva el aprendizaje colaborativo de su personal, asignando grupos de analistas e investigadores a temas específicos multinivel: estratégico y táctico, desarrollando las competencias necesarias para enfocar y explotar información en los ámbitos de campo y gabinete, investigación y análisis. Cuidando en todo momento evitar desde luego los formatos de policía política y control de facto de las libertades ciudadanas.

¿Hasta qué punto el ciclo de inteligencia como lo conocemos puede ser de utilidad para hacer frente a los procesos de transformación social? Antes que nada, digamos que conforme al avance de la globalización en los años noventa, fue abriéndose paso una teoría de la securización que, al término de la confrontación de bloques propia de la Guerra Fría, a partir de la identificación de un abanico de factores de riesgo importantes en áreas de relevancia colectiva, como por ejemplo, el terrorismo, pero también medio ambiente, lo que crea antagonismos de propensión a la violencia y conflicto por los recursos por dificultades de acceso, por ejemplo, las guerras por el agua. Todo ello compromete las condiciones de reproducción social y calidad de vida en el largo plazo, lo cual puede generar situaciones de crisis incontrolables. Las nuevas formas de manifestación del fenómeno terrorista, las cuales derivan de tensiones y problemas irresueltos en su oportunidad dada la pérdida de los controles y capacidades más elementales del Estado, por ejemplo, la de aplicar y hacer valer la ley, al extremo de los Estados fallidos. La teoría de la securización ha buscado ser un factor de contención a las teorías que todavía enfatizan la primacía de la seguridad del Estado como factor clave de la reproducción de la sociedad, y que se han abierto paso

introduciendo las agendas sociales, ambientales y por los recursos naturales cada vez más escasos.

Cabe señalar que, conforme los sistemas políticos y democráticos se abren a la diversidad y la complejidad, el análisis adquiere un posicionamiento esencial en la generación de productos; en cambio, en condiciones que privilegian objetivos como el terrorismo y el uso de la fuerza, el sesgo hacia los medios de obtención de información cobra relevancia. Lo anterior no implica un resultado de suma cero que polarice recolección y análisis, la evidencia indica que los sistemas de inteligencia se inclinan, como organizaciones y como procesos, de manera casuística en favor de la recolección de información mediante el perfeccionamiento tecnológico de las capacidades de vigilancia, al tiempo de afinar sus técnicas de análisis.

Conectividad, información, y desafíos para la inteligencia

Sin embargo, en la fase de conectividad de la era de la información, las amenazas y factores de riesgo persisten, lo que se puede ejemplificar a partir de *WikiLeaks*, seguida de la red Anonymous, las revelaciones de Edward Snowden y la vigilancia electrónica, donde resaltan algunos factores relevantes en lo que hace a los nuevos formatos y forma de expresión de los actores sociales mediados en la era tecnológica.

Los tres fenómenos —*Anonymous* — *WikiLeaks* — Snowden—, pueden encerrar un tipo de lección relativa a las consecuencias de la desaprensión con la que se ha subestimado la pérdida de consenso democrático y de expresión del descontento social en países donde las carencias de una ideología y un programa democráticos no impiden el impulso a nuevas reivindicaciones fuertemente inspiradas en cierta idea de la justicia y la ciudadanía en la era digital, mediante acciones de impacto en la opinión pública que les permiten abrirse paso en su oposición a la actual forma de la gobernanza global. Todas ellas interpelan en su descontento a las capacidades de inteligencia y seguridad de los países en su capacidad para diagnosticar, caracterizar y perfilar el tipo de grupos de los que se trata, sus reivindicaciones y sus modos de actuación.

Las diferencias de formato y actuación: el ataque cibernético concertado, la sustracción de secretos por un solo hombre con la formación de las capacidades técnicas necesarias, las acciones directas al

margen de todo liderazgo en un esquema de redes, etcétera, dificultan la caracterización y persecución del nuevo agente que, al margen de toda organización formal, integra redes que se activan en forma casi automática, dejando de lado la;

- *WikiLeaks* busca ser ejemplo de que la era tecnológica actual dificulta la preservación de secretos, cuya apertura y difusión pública busca ser benéfica a la democracia y la transparencia a través del escándalo. *WikiLeaks* no inaugura, pero magnifica la idea de Estados –y políticos– que literalmente conspiran a favor de intereses no generalizables, en varios casos transnacionales, para la opresión de ciudadanos, comunidades y sociedades, insistiendo en la existencia de agendas no generalizables, todo ello. La habilidad para vulnerar las estructuras de seguridad por la vía de la revelación de secretos, aunada al escándalo como medio de formar opinión pública, refleja el mundo sin ideologías y una idea nebulosa de lo que es.
- *Anonymous* nos informa que los movimientos opositores, reivindicativos y contestatarios de acción directa usan la herramienta tecnológica de forma que les permite prescindir, y por tanto rechazar, tanto los liderazgos verticales como las grandes ideologías. *Anonymous* se presentó como un enjambre de ciberactivistas dispuestos a dar la batalla por “la transparencia, la libertad de expresión y los derechos humanos”. Con un sentido difuso de la justicia que pareciera reemplazar los grandes enunciados, pasan a la acción directa mediante ataques informáticos que eventualmente consiguen propósitos propagandísticos como dificultar el funcionamiento de sistemas en empresas y gobiernos, por lo que deben reforzarse los mecanismos de prevención y control para la ante Distinguir los movimientos sociales de los grupos de presión y de la subversión, o al menos establecer con base en qué transformaciones se procederá a cambiar su caracterización.
- El caso Snowden pone de manifiesto lo que puede ocurrir cuando se recurre e formatos de gestión empresarial para proporcionar servicios dentro de una agencia de información en la cual se generan secretos de valor estratégico. El resultado de las buenas prácticas del *outsourcing* aplicado a un contexto estatal puede dar como resultado una mala práctica cuando de inteligencia se trata (Navarro, 2014). Pero, peor aún, refleja una falta total de aprendizaje de los errores del pasado. Conviniendo que la inteligencia aplica una doctrina para el

reclutamiento, formación, incorporación al servicio y adiestramiento, algo habrá que decir de la doctrina misma.

Suele entenderse por doctrina un cuerpo de conocimientos, actitudes, valores y principios que permiten incorporarse y participar de una comunidad determinada. Yendo un poco más lejos, abrazar una doctrina supone el conocimiento de una nueva realidad, trascendente incluso. Por ejemplo, en el mundo de la inteligencia se aprecia que información es poder, y por tanto todo acto en el que se produce, analiza o transmite información, requiere de la mayor reserva y disciplina para evitar tanto fugas como el decaimiento del valor de la información por pérdida de oportunidad, calidad o enfoque. Abrazar esa doctrina implica que se ha adquirido un conocimiento nuevo y poderoso; sin embargo, también implica la responsabilidad de abandonar prácticas que, son, inclusive propias de la evolución humana. El hombre y la mujer de inteligencia actuarán en medio de la mayor discreción, admitirán controles intensivos sobre su trabajo y su conducta, inclusive acotarán su vida de relación, y tendrán siempre presente su obligación de obtener, analizar y transmitir información en todo momento y cualquier contexto.

Doctrina es historia. Ignorarla supone riesgos monumentales para un organismo de inteligencia cuyo negocio es la confidencialidad de los asuntos de los estados. Podrá decirse que no es democrático mostrar malestar alguno contra la apertura de secretos en este o cualquier otro caso, porque al abrirlos se hace un servicio a la sociedad, y que de cualquier modo la ciudadanía tendría medios para conocerlos; no queremos entrar en esa discusión. Lo que interesa es que, antaño, se daba por hecho que revelar secretos representaba la violación de un deber patriótico; hoy, sin embargo, hacerlos públicos tomando en cuenta que, en última instancia, una persona tiene más obligación con la ciudadanía o con un concepto de verdad, que con el Estado que, por la sencilla razón de que tales secretos son de un interés público que no se corresponde con quien se constituye como su garante: el Estado.

- Por último, se observa necesario trascender las agendas demasiado departamentalizadas o temáticas, que reflejan más una preocupación burocrática que la flexibilidad organizacional necesaria, que primero que el ciclo de inteligencia están las agendas de seguridad, la forma como determinados acontecimientos pueden configurar amenazas o

riesgos, así como los márgenes de actuación para implementar estrategias divergentes o implantar innovaciones ante los problemas de seguridad así considerados.

Las acciones realizadas para afrontar estas situaciones, y así se ha reconocido, no parecen trascender lo convencional respecto del tipo de riesgos y amenazas a la seguridad que se observan. Pareciera que ante los nuevos retos, las respuestas posibles se encuentran limitadas por un concepto convencional de seguridad, lo que hace necesario desarrollar agendas de seguridad dotadas de instrumentos de política apropiados tanto para el diagnóstico de la magnitud, importancia y forma de afrontar las contingencias, como para establecer su proyección futura. Ello permitirá actualizar no sólo las doctrinas de seguridad nacional, sino también el propio ciclo de inteligencia.

La toma de decisiones en la era digital

El usuario de los servicios de inteligencia no es el mismo que hace veinte años se esforzaba por legitimar su labor vinculándola con los principios y prioridades de la democracia como establecía el *dictum* de la globalización entonces, cuando la proliferación de medios de información abiertos planteaba una tendencia al riesgo del desplazamiento de las fuentes tradicionales, con la consecuente reducción del alcance del trabajo de inteligencia y la obsolescencia de los servicios encargados de su producción y diseminación. Destaca un ejemplo de las páginas y portales sobre el tema en el Internet en esos años: la extinta *Open Sources Solutions* (OSS), que con una audacia que hoy se considera totalmente ingenua, señalaba que las oficinas de inteligencia se reducirían a grupos de analistas encargados de filtrar y controlar volúmenes ingentes de información, para lo cual solamente se requería la capacitación suficiente.

Esta utopía de la transparencia total y de los organismos de inteligencia como *think tanks* de analistas desapareció luego del 11 de septiembre del 2001, cuando al ingreso en la era post global, se instala un paradigma de dos facetas: por un lado, la conexión digital total y, por el otro, los metadatos y la vigilancia global. Los tomadores de decisiones mantienen, aunque no siempre consiguen integrar, por razones inclusive naturales, intensas interacciones con medios y personas a través de los dispositivos digitales (Chatfield, 2012: 12). La conexión del sujeto con los

medios tecnológicos de información y comunicación ha alcanzado tal grado de intimidad caracterizado por dos factores: por un lado, la tecnología ha cambiado, por no decir, intensificado, nuestros hábitos al grado de que la consideramos nuestro “estado de vigilia” normal (Chatfield, 2012: 35); por el otro, en cierto sentido quienes nos consideramos clientes de determinados servicios digitales, más bien nos hemos convertido en productos de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

En tales condiciones, más que una competencia desleal o desigual por proliferación de los dispositivos, programas, buscadores, redes de información y de comunicación, la ampliación de las posibilidades de acceso establecen nuevas condiciones que obligan al servicio de inteligencia a establecer mecanismos específicos para lograr su cometido de informar y orientar la toma de decisiones. En la misma colaboración mencionada (Cartagena, 2014), mencionábamos que para alcanzar el objetivo de incidir en un usuario determinado, no basta elaborar un producto de información, tampoco es suficiente darle un contenido orientador, sino que en la labor productora de inteligencia, una vez superados los retos de la oportunidad y la calidad, el analista tendría que lograr su propósito impactando en los estilos de liderazgo y aprendizaje del usuario. Hoy esto ya no es suficiente: también se tendrá que diagnosticar “las experiencias que [la] tecnología hace posibles” en el mismo (Chatfield, 2012: 22), es decir, la intensidad de uso y la variedad de sus interacciones en los medios electrónicos.

Esta intimidad con la tecnología a través de la conexión digital, no ha logrado gran cosa para cambiar nuestros hábitos; sin embargo, al enraizarse en nuestras rutinas y actividades, por asimilación y proyección, “amplifica nuestro carácter”, en un espacio donde lo fortuito y lo contingente atraen la atención, distanciándola del mundo real en la misma medida que es atraída por la seducción virtual.

Sospecho que esta dinámica crea no pocos riesgos, por ejemplo, al amplificar el riesgo de distracción, los tomadores de decisiones pueden aplicar mecanismos poco ordenados pero muy atractivos de validación de los contenidos que se les comunican a través de los productos de inteligencia, contrastándolos por ejemplo, con las versiones que circulan a través de las redes sociales y de los *leaks*. De modo que el organismo de inteligencia deberá desarrollar criterios para la validación de sitios, portales y *apps*, al tiempo de generar políticas para regular los niveles de

conexión. En todo caso, los *whistleblowers* y los *hackers* mantienen bajo sitio a los órganos de inteligencia.

No puede olvidarse que con más frecuencia de la que estamos dispuestos a aceptar, la experiencia de la conexión tiende a propiciar encuentros e interacciones que obedecen a “sensaciones y motivaciones” en las que los contactados se influyen mutua y simultáneamente, en general guiados por una lógica de gratificación más que por una de conocimiento o de actuación racional (Chatfield, 2012: 22), de modo que al tiempo de expandir la diversidad de la experiencia virtual, el contacto con lo real puede verse muy acotado. Dicho de otro modo, se vuelve intrincado saber cuándo el usuario está comparando y cuándo se está distraendo.

La conexión como experiencia de lo virtual y la lógica de la gratificación están dirigidas, ante todo, a satisfacer deseos, lo cual “suele distar mucho de conseguir lo que necesitamos, aunque ambas cosas tienden a ocurrir más deprisa” (Chatfield, 2012: 23). En otros términos, como usuarios de la tecnología no siempre somos conscientes de nuestras propias necesidades, y esto se convierte en un reto y una lección para el servicio de inteligencia, que deberá abrirse paso para insertarse en la experiencia del usuario y atraparlo para decidir, atender y resolver problemas, así como para proyectar y concertar iniciativas de gobernabilidad y gobernanza.

Sobre todo, se trataría de mantener en el usuario la apertura, curiosidad y disposición a analizar los cambios en la realidad necesarios para una toma de decisiones realista. De otro modo podría profundizarse un rasgo que ya Elster ha visualizado con claridad, y que consiste en que el usuario pudiera plantear sus necesidades de información no tanto en función de conocer una realidad o especificar un problema, un hecho o acontecimiento, sino en saber cómo ocurrió, incluso si no hubiera ocurrido. (Elster, 2010: 32). Este no es un hallazgo, se sabe desde antiguo, como lo ilustra la cita de Montaigne ofrecida por el autor: “veo de ordinario que los hombres, en los hechos que se les presentan, prefieren ocuparse de buscar la razón que de buscar la verdad. [...] Pasan por encima de los hechos, mas examinan con cuidado las consecuencias. Suelen comenzar así: ¿Cómo ocurre esto? Mas, ¿ocurre?, habríamos de decir” (*Ibid.*). El asunto es que, en la era digital esta situación puede exacerbarse.

Tanto es frecuente que el usuario del producto de inteligencia se encuentra más preocupado por el cómo que por el qué de los hechos en sí, que cuando se ofrece el término explicación como un atributo del producto de que se le proporciona en relación a su surgimiento. Por ello es muy frecuente que cuando escucha el término “explicación”, el usuario del producto entienda “justificación” y no la articulación causal de un conjunto de factores que dan cuenta de un hecho o acontecimiento que ocurre en un momento determinado. El mismo pensamiento simplificador lleva a confundir entre la sucesión cronológica de antecedentes, situación actual y evolución de un fenómeno o acontecimiento, y las relaciones de causa-efecto implícitas en su aparición, transformación y eventual disolución.

Mientras escribo este artículo escucho las noticias relativas a un accidente aéreo, comprobando que ante la falta de información sobre las causas del desastre, público, autoridades y expertos buscan llenar el hueco de conocimiento e información preguntándose “¿cómo ocurrió?” Recuérdese que el dominio de la inteligencia es precisamente lo improbable.

Inteligencia e inseguridad

Quizá la inseguridad es el signo de nuestros tiempos. Iniciamos con el Leviatán de Hobbes, en el que a cambio de la subordinación al Estado cada sujeto podía gozar de una libertad acotada y la certeza de unas condiciones mínimas de vida. Con el tiempo se desarrollaron las condiciones para la ciudadanía y la emancipación social a través de la democracia y los derechos y libertades más básicos. El espionaje y la vigilancia podían sucumbir al derecho, y el espionaje era asunto de agentes encubiertos recabando información para vulnerar los intereses y posición estratégica del país huésped. No es anecdótico señalar que esta era la forma de proceder de los Estados para preservar y promover sus intereses frente a otros, aún dentro de su territorio.

Actualmente, en la sociedad de la vigilancia, paradójicamente las personas miran con preocupación la multiplicación de los riesgos y peligros que provienen de un clima de inseguridad, del que el delito es sólo una parte, ya que la percepción que predomina es de una “aleatoriedad del peligro”: el temor a ataques contra la integridad física que pueden recaer contra cualquier persona en cualquier momento

(Kessler, 2009: 97), reforzada por una percepción difusa de una pérdida de la privacidad, derivada del uso mismo de las tecnologías de la información y la comunicación. En este contexto, la inteligencia es mirada como un poder que recoge información de bases de datos gigantescas, ampliando las zonas inseguras debido a posibles agresiones contra las libertades mismas, sin límite ni visión hacia la seguridad humana o la seguridad ciudadana.

La inteligencia es interpelada por su incapacidad para prever y limitar los factores de vulnerabilidad, los costos y riesgos que surgen de la inseguridad; a pesar de que su trabajo ha evolucionado de la caracterización de actores de poder, a la construcción de redes cuyos flujos e interacciones se tratan de interpretar siguiendo protocolos rigurosos, al parecer en su esfuerzo falla, en parte por falta de comprensión de los elementos que rigen las relaciones en la era de la conectividad, por enfocarse todavía en los sistemas sectoriales y regionales actualmente muy rebasados.

La imprevisibilidad como componente de la inseguridad se fundamenta en la percepción del incremento de los hechos y se proyecta tanto en el espacio como en la pluralidad de figuras de lo temible. En relación con el primer punto, una de sus facetas es lo que Kessler llama “la deslocalización del peligro”: las fronteras físicas y las divisiones políticas, con lo que implican en términos de soberanía, fiscalidad y gobierno, han sido rebasadas por fuerzas cuyos intereses, recursos y eventual capacidad de movilización y violencia, se proyectan construyen otros mapas, quizá más contingentes, pero que rebasan las divisiones convencionales que daban certidumbre. [*Ibid.*: 98]

Dos modestas propuestas

Consideramos que una evolución del trabajo de inteligencia deberá explorar al menos dos caminos: el primero relacionado con el método, el segundo, con el resultado. En ambos se plantea una reformulación de las categorías con las que la inteligencia para la seguridad ha venido trabajando hasta hoy, y busca ofrecer una plataforma que permitirá abordar el objeto de la inteligencia: la toma de decisiones en torno de determinados asuntos, desde una perspectiva novedosa.

A propósito del método, es necesario introducirse de lleno en la ciencia de las redes como parte del repertorio de competencias básicas

del investigador y el analista. Actualmente, la competencia más básica del analista consiste en procesar volúmenes ingentes de información temática, sectorial, regional, por actor, etcétera; la segunda competencia básica se relaciona con la capacidad de caracterizar un fenómeno, actor, proceso o sistema, de modo que sea representativo de una realidad determinada, y que ilustre sobre posibles antagonismos, conflictos, demandas o reivindicaciones que comporta su acción. Para entonces el trabajo de inteligencia ya está situado en un “horizonte de eventos” significativo sobre los que puede tomarse algún curso de acción. El analista y el investigador tienen para ello un respaldo, que puede ser una habilidad para correlacionar datos, desarrollar historias, diagnosticar problemas, determinar interacciones significativas, organizar estructuras, sacar consecuencias o proyectar tendencias en el tiempo.

Puede decirse que estas competencias son similares, e inclusive transversales con otras modalidades de trabajo de estudio y análisis sin mayor relación con el trabajo de inteligencia, por ello conviene señalar una diferencia bien específica del tipo ideal del hombre y la mujer de inteligencia: la capacidad de imaginar, construir lo improbable: lo que no sólo no confirma o refrenda una tendencia, sino aquello que puede alterarla, romperla. Primero Davis, en los noventa, y más recientemente Taleb, se han referido a esta necesidad de hacer conjeturas de eventos cuya probabilidad se estima baja, pero que de ocurrir, puede acarrear grandes consecuencias (Davis, 1999). Se trata de una conjetura rigurosa, seria, pero también creativa y constructiva, que requiere imaginar eventos que contradigan nuestras ideas, pero, sobre todo, nuestras y expectativas. A lo anterior habrá que agregar una aproximación a la textura de la realidad. Por años, los métodos estructuralistas y funcionalistas formaron parte integral del bagaje profesional sobre todo del analista de inteligencia, aunque el lenguaje permeó en general en el ciclo de inteligencia. Después vendría la ruptura epistemológica que daría paso al análisis del discurso; en el camino quedó el instrumental del análisis de contenido y el análisis de coyuntura, así como diversos métodos de investigación más compatibles con el periodismo y la comunicación, mientras que hoy cobran fuerza los protocolos científicos de matriz antropológica que culminan en las diversas escuelas de la investigación cualitativa, Todo esto es valioso de suyo; en estas fuentes han abrevado talentos que realizan un trabajo meritorio y honesto. Sin embargo, la dinámica de los cambios en la organización de la sociedad, el origen y

manifestaciones de los conflictos, la acumulación de fuerzas estratégicas de los actores, la administración de la crisis, hacen necesario desarrollar una visión más sofisticada del cuerpo social y el pacto que lo mantiene unido –quizá precariamente, pero ese no es un dato si una misión por cumplir con relación a la toma de decisiones de la gobernanza.

Pues bien, así como la explicación del mundo hizo posible la ciencia por su visión, enfoque de abordar fenómenos aislados para luego física pasó de la descripción empírica de los fenómenos al uso de conceptos para dar cuenta a profundidad de realidades más complejas –recuérdese la forma como surgieron los conceptos de campo y fuerza – gravitatoria, electromagnética– manifestaciones de un éter que llenaba el espacio haciendo posible la velocidad de la luz, el radio y la luz, lamentablemente que el horror al vacío, para posteriormente dar así el salto necesario para entender el universo, el cual luego de evolucionar hacia una “teoría del todo” basada en la teoría de las cuerdas cósmicas, así la inteligencia debe evolucionar del estudio empírico de la sociedad y sus conflictos en un marco político y un arreglo social determinados, ahora es necesario avanzar al estudio de los comportamientos humanos y sus relaciones a través de redes.

Esto puede no sonar novedoso al principio, hay áreas de la inteligencia que trabajan integrando redes de vínculos para conocer los flujos de recursos, conexiones y vínculos jerárquicos y de coordinación que guardan entre sí agentes sociales, particularmente cuando se trabaja análisis táctico delincinencial. Sin embargo, hay todo un campo de conocimiento en espera de ser explorado, que es el de las relaciones de coordinación de orden cualitativo de agentes que interactúan en continuo ajuste y transformación, ofrece un sendero prometedor para la mejora del paradigma de análisis.

Así, con el propósito de construir una agenda, haríamos algunos apuntamientos específicos:

- a) *Incorporar al proceso de inteligencia la ciencia de las redes “como objetos de estudio”, consistente en ver el mundo “a la luz del modo de pensar en red, y sus aplicaciones a problemas, en este caso los identificados con la inteligencia y la seguridad en la era de la conectividad, donde se requiere de la exploración continua de las interdependencias existentes en los diversos sistemas de acción social (Watts, 2011: 24). El reto que plantea la conectividad*

consiste en determinar de qué forma una colección de agentes con diferentes necesidades, intereses y emplazamientos estratégicos, muchos de los cuales podemos conocer y diagnosticar en lo particular, en el agregado de las interacciones que establecen entre sí pueden tan pronto evolucionar de manera ordenada y armónica, y de pronto, alterar su comportamiento en un sentido que derive en escenarios de tensión y conflicto que resulten problemáticos para la convivencia colectiva y que requieran de la actuación del Estado y la movilización de recursos para la salvaguarda de la seguridad en un marco de derecho.

Siendo que el todo es más que la suma de sus partes, la pregunta clave aquí es: ¿de qué modo se agregan e integran los comportamientos individuales para dar lugar a un comportamiento colectivo? La respuesta se encuentra no en el agregado de las partes sino en sus interacciones, cuya variabilidad y contingencia son notorias, sin perder el enfoque del mundo de redes, consideradas como parte integrante de un sistema autoconstituyente [...] en constantemente en evolución, una entidad válida por sí misma (*Ibid.*: 26).

En la ciencia de las redes, donde se abordan los fenómenos de la sincronía y la interconexión, así como los problemas que plantean y la dinámica que proyectan, importan menos las respuestas que el enfoque de las preguntas, porque su estudio requiere de mantener abierto un espacio de reflexión permanente; en este sentido es un enfoque abierto a la contingencia, en la que cuenta tanto lo que los actores dicen y hacen, como lo que *piensan*.

La ciencia de las redes encuentra que el mundo es muy pequeño, en el sentido de que se encuentra muy agrupado en etnias, clases, grupos de interés, etc., por lo que nuestro estudio debe enfocarse en el estudio de la dinámica de esas interacciones y la forma como se conectan entre sí, el contenido de lo que comunican, y la forma como lo coordinan, que puede ir de la sincronía espontánea, como cuando “todos aplauden al mismo tiempo”, a la profundización de reglas de amplio alcance para la consecución de objetivos estratégicos en el agregado de los actores, que tan pronto participan en la red como quedan

atrapados en ella, siendo lo relevante que ni una situación ni la otra son en modo alguno contingentes, debido a que “la coordinación social efectiva no surge de vínculos “fuertes” muy entrelazados e inconexos, [...] más bien deriva de la presencia de vínculos débiles ocasionales entre individuos que no se conocen uno a otro o que no tienen mucho en común” (*Ibid.*), pero que sin embargo realizan actividades coherentes que constituyen sistemas dinámicos que no cuentan, porque no lo necesitan, de un centro que los subordine. Los vínculos los establecen los individuos, pero en modo alguno son “propiedad” de ellos; además, las redes son “la rúbrica de la identidad social; los patrones de relaciones entre individuos son una representación que esquematiza las preferencias y las características subyacentes de los propios individuos.” No son el conducto por el cual los actores se relacionan sino la relación misma, sólo así podemos dar cuenta de “cualquier acción que tenga lugar en la red” (Watts, 2011: 50).

Hasta hoy, los estudios de redes se han enfocado en las estructuras de las redes a partir de los datos que éstas proporcionan. Sin embargo, suele preocupar más la búsqueda estratégica de un centro organizador y coordinador de las acciones de los actores que integran la red, lo cual no es ni irrelevante ni trivial, sino que simplemente no abona a la comprensión del resultado de la actuación de la red: “cualquier centralidad poco o nada nos diría acerca del resultado, *porque el centro surge sólo como una consecuencia del acontecimiento mismo*. Este enunciado tiene consecuencias tremendas para nuestra comprensión de las redes. Lo que mueve los acontecimientos en una multitud de sistemas [...] no es un centro preexistente, sino las interacciones entre iguales.”. Conforme se avanza en la comprensión de los comportamientos colectivos, nuestras necesidades de explicación se desplazan hacia los esquemas de coordinación y cooperación que hicieron posible el resultado de la red.

Por último, la ciencia de las redes requiere de pensamiento crítico y de actitud desapasionada, ambos necesarios para la revisión continua de los supuestos sobre los que se abordan temas y actores, ya que no hay un *a priori* que valga, es decir, que si bien la

estructura de la red cuenta, su descripción y medición, al resultar insuficientes para dar cuenta de los resultados del desempeño agregado de los actores, demanda del estudio de la dinámica de la red, esto, según Watts, en dos sentidos, como “estructura en evolución de la red”, basada en el estudio de “la naturaleza de los procesos que condujeron a ella”, y las “dinámicas en la red”, la forma en que los actores eligen relacionarse entre sí, diríamos, a cada momento para conducir su actuación o lograr sus fines (Watts: 56). Por tanto, y esto es crucial para el enfoque de la inteligencia dirigido a redes, éstas modifican su estructura y comportamiento interno de manera continua, pero, además, el abordamiento de las redes a partir de su dinámica es prioridad debido a que “cada tipo de decisión –cada tipo de dinámica– contribuye a establecer el contexto en el cual se tienen que tomar las decisiones ulteriores.”

- b) *Desarrollar un paradigma de la inteligencia como actividad enfocada a la resolución de problemas.* Este paradigma surge de la inteligencia policial pero tiene grandes posibilidades en la inteligencia para la seguridad nacional en el contexto de la gobernanza de redes: cuando se dice que un delincuente fue detenido sin disparar un solo tiro, en el fondo se da cuenta de un tipo de actuación en el que hubo un desarrollo tal de acciones de vigilancia, seguimiento, control y análisis cuyo una banda criminal, que el resultado no requirió de ejercer el uso de la fuerza. En ese sentido se atendió el problema que surgiría de los cuestionamientos sobre, por ejemplo, la proporcionalidad del uso de la fuerza al privilegiar el Estado de Derecho como factor legitimante de la actuación. Dentro del enfoque puede surgir la pregunta acerca de si una detención logró desarticular, digamos, al grupo delincuenciales en su dinámica criminal, si no terminó fraccionando a sus integrantes de forma tal que terminara por desatarse la violencia entre ellos, con el consecuente agravamiento de la inseguridad, esto es, que la solución de un problema no diera paso a otro. En el plano de la seguridad nacional, un enfoque de inteligencia basado en la solución de problemas permitiría evaluar la información de campo y los datos organizados para su agregación estadística de forma crítica, esto es, no sólo los

presenta para la toma de decisiones, sino que analiza la dinámica de las decisiones previas en el sentido de la forma como actuaron sobre el problema y los antecedentes que le precedieron. En clave del ciclo de inteligencia, Este enfoque de la inteligencia para la resolución de problemas se resume en cuatro pasos: recopilación de información, análisis, respuesta y evaluación, enfoque que busca fortalecer el sistema de inteligencia por sus resultados en términos de la calidad de las decisiones. Los analistas demandan nuevos datos e información, teniendo en cuenta siempre la dinámica de atención al problema y los requerimientos para su solución, abordando también las decisiones tomadas previamente.

Como puede verse, este enfoque reflexivo requiere de desplazamientos recursivos dentro del ciclo de inteligencia que cuestionan la idea de acumulación progresiva del valor de la información, dada la necesidad de la revisión continua de los efectos y consecuencias de las decisiones respecto de los fenómenos, procesos y actores sobre los que se busca actuar, al mismo tiempo que aborda las consecuencias y condiciones creadas por dichas decisiones (Eck, 2013: 15).

El enfoque de la inteligencia como solución de problemas busca crear compromiso entre las decisiones y la información que las orienta, en un contexto significativo, de tal forma que las decisiones no se producen en el vacío, aprendiendo de los fracasos y reduciendo el riesgo de la contrafinalidad, es decir, de que la actuación complique la situación. El enfoque permite la evaluación del costo/beneficio de las recursos involucrados; la de la racionalidad de las actuaciones en términos del valor de información incorporado; el impacto en resultados y, en una perspectiva, digamos, teleológica, en la solución de los problemas que se busca atacar en el largo plazo (Eck, 2013: 76), balanceando de las capacidades del Estado con las demandas de la sociedad, el fortalecimiento del pacto social, y las razones de Estado involucradas refrendando así el compromiso con el Estado de Derecho.

Conclusiones

En el estado actual de la inteligencia para la seguridad nacional en la gobernanza de la conectividad requiere de una revisión crítica de sus supuestos, empezando por el ciclo de inteligencia tradicional, seguido del diagnóstico del contexto, complejo y conflictivo, del contexto sociopolítico en que esto transcurre, así como de las condiciones en que se produce la toma de decisiones.

Las nuevas formas de organización social, así como sus expresiones de acción directa, hacen necesaria una actuación de la inteligencia mucho más efectiva, por lo que la ciencia de las redes y el enfoque del producto para la solución de problemas pueden aportar elementos de gran utilidad.

Uno y otro requieren de pensamiento crítico y trabajo colaborativo entre el investigador y el analista; los equipos de expertos entre sí; las entidades que conforman la comunidad de inteligencia, y entre ésta y los mecanismos de la toma de decisiones. Todo ello mediante la generación de productos y la generación de dispositivos de conocimiento estratégico actualizado prácticamente a cada momento, de tal forma que el margen de la actuación política se enriquezca.

Se requiere de una inteligencia más proactiva con relación a la toma de decisiones a la que debe seguir sirviendo, proporcionando diagnósticos oportunos que determinen en líneas de orientación útiles para la adopción de decisiones racionales respecto del diagnóstico y la comprensión de los fenómenos. La idea de una inteligencia pasiva respecto de la toma de decisiones ha dejado de ser técnica y políticamente útil.

Sin embargo, el espacio de las razones de estado sigue estando presente: cuando en *Código Enigma* (Tyldum, 2014), el equipo que encabeza Alan Turing ha conseguido descifrar las claves alemanas, y en *El Hombre más Buscado* (Corbijn, 2013), el personaje que encarna Philip Seymour Hoffman ha conseguido establecer cómo es que el impostor consigue disfrazar el financiamiento a una organización terrorista mediante una fachada filantrópica, suele pensarse que la razón técnica ha triunfado de manera olímpica, sin embargo, la toma de decisiones posterior: controlar el conocimiento obtenido para evitar que los alemanes conozcan que la clave ha sido descubierta y la modifiquen en el primer caso, o bien detener a todos, inocentes incluidos, en la segunda,

nos recuerda, aún en el contexto del melodrama, que las decisiones siguen siendo determinantes y marcan la pauta de la historia.

BIBLIOGRAFÍA

- Balzacq, Thierry (2010), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, Routledge.
- Buzan, Barry; Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998), *Security. A New Framework for Analysis*.
- Chatfield, Tom (2012), *Como Prosperar en la Era Digital*, Ediciones B, Barcelona.
- Eck, John E. and Ronald V. Clarke (2013), *Intelligence Analysis for Problem Solvers*, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington.
- Elola, Joseba (2011), “Somos Anonymous”, en *El País*, edición digital, consultado el 16 de enero del 2011.
- Elster, Jon (2010), *La Explicación del Comportamiento Social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona.
- Gleick, James (2012), *La Información. Historia y Realidad*, Crítica, Barcelona.
- Guttman, Dan (2004), “De Gobierno a Gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, Núm. 1, Primer Semestre, pp. 5-40.
- Kessler, Gabriel (2009), *El Sentimiento de Inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Merino, Mauricio (2015), “Tibios, muy tibios”, en *El Universal*, 11 de febrero del 2015, en:
<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/02/74776.php>,
consultado el 11 de febrero del 2015.
- Navarro Bonilla, Diego (2014), *Inteligencia y Análisis Retrospectivo*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Navarro, Esteban, Miguel Ángel y Andrea V. Carvalho (2012), “Producción y Transferencia de Inteligencia”, en: José Luis González Cussac, *Inteligencia*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Shearing, Clifford y Jennifer Wood (2013), *Pensar la Seguridad*, Gedisa, Serie Criminología, Buenos Aires.
- Taleb, Nassim (2008), *El Cisne Negro*, Barcelona, Paidós.
- Watts, Duncan J. (2011), *Seis Grados de Separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*. Paidós, Barcelona.
- Wujec, Tom (1998), *Gimnasia Mental, Tom Wujec Editorial*. Martínez Roca, México.

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS

Leonardo Curzio*

El objetivo de este texto es hacer una revisión del capítulo de un libro publicado al inicio de la administración¹ en el que apuntábamos las grandes líneas por las que, a nuestro juicio, transitaría el gobierno de Enrique Peña Nieto en materia de seguridad nacional. En aquel texto establecíamos que no había forma de analizar de manera integral la seguridad nacional de México si se prescinde de la dimensión bilateral, esto es la relación con los Estados Unidos.

Los documentos programáticos redactados por el Presidente electo y después por el gobierno en funciones, son un marco analítico insoslayable para evaluar la reorientación de la política de seguridad y por tanto serán nuestro primer objeto de estudio. Pero, de forma complementaria, en 2015 tenemos la posibilidad de contrastarlos con las decisiones adoptadas y la forma en que fueron explicadas y argumentadas, así como con los datos y los hechos que se pueden cosechar de la experiencia de poco más de dos años de ejercicio

* Licenciado en Sociología y Maestro en Sociología Política por la Universidad de Provenza, Francia; Doctor en Historia por la Universidad de Valencia, España. Su desempeño profesional abarca tres campos: el periodismo, la cátedra y la investigación científica. Es “Investigador Titular B”, por oposición, del CISAN. Tiene la distinción de Investigador Nacional Nivel II del SNI, CONACYT.

¹ Curzio, Leonardo: “La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos” en Oropeza, Arturo (coord.): México, 2102. La responsabilidad del porvenir. UNAM-IIIJ. 2012 México.

gubernamental. Aunque todavía puede alterarse el curso del sexenio por un evento inesperado y repentino en el ámbito nacional, regional o global, se puede formular un balance preliminar de los alcances de la política sectorial y del tono y textura de la relación con los Estados Unidos. Salvo que ocurra un cambio radical en el paisaje estratégico interno o externo, se puede anticipar el comportamiento que tendrá el gobierno hasta la conclusión de su periodo.

La llamada segunda alternancia (que no es otra cosa que el regreso del PRI al poder) abrió una serie de interrogantes sobre el impacto que este cambio de orientación política iba a tener en el ámbito de la seguridad nacional (SN) en dos planos fundamentales: el interno y el externo (la relación con los Estados Unidos). Los interrogantes no se derivaban de las variaciones que una política concreta puede tener en el espacio democrático cuando se produce una alternancia, eso ocurre en todas las democracias consolidadas, cosa que en México está todavía por probarse. La pregunta central no era, pues, la típica de una alternancia en una democracia consolidada de que hará el partido A en contraste con lo hecho por el partido B. El PRI no tiene en su haber una experiencia democrática vasta. Esta es la primera vez que gobierna sin los mecanismos tradicionales y en los temas de seguridad ha tenido, en el pasado reciente, un comportamiento más cercano a la partidización de la seguridad que a tratarla como una política de Estado.

El pasado del PRI en esta y otras materias se construyó con la experiencia de un partido hegemónico (que no admite la competencia equitativa) y algunas de sus tradiciones en el manejo de los aparatos de seguridad se usaron como un resorte fundamental para la reproducción de un sistema político de pluralismo limitado. Por esta razón el retorno del tricolor al poder despertaba dudas (algunas fundadas y otras inverosímiles) sobre la tentación de restaurar la política de régimen en materia de seguridad nacional y específicamente en el manejo de los sistemas de inteligencia con propósitos políticos (o personales) para asegurar su permanencia en el poder.

Además de estas consideraciones sobre una eventual involución, se temía (particularmente en algunos círculos del aparato de seguridad de los Estados Unidos) que se debilitara el compromiso gubernamental de perseguir a las cabezas de los grupos criminales². Durante las campañas

² Ver Bonner, Robert. The Cartel Crackdown. Foreign Affairs. May-June 2010.

electorales (del 2012) se comentaba la hipótesis del “pacto con los criminales” a fin de reducir los niveles de violencia que se registraban en el país. En otras palabras, que el gobierno priísta favoreciera un entendimiento implícito del tipo “*dedíquense a su negocio de la exportación de drogas y no expandan las agresiones a la sociedad*”, como había ocurrido durante décadas.

La posibilidad (inverosímil) de pactar con los criminales una reducción de la violencia fue ampliamente discutida en el espacio público a lo largo del proceso electoral y el relevo del gobierno. La tesis del pacto fue duramente criticada por voces autorizadas como la de Antonio Mazzitelli, representante en México de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (*UNODC* por sus siglas en inglés), pero alcanzó notoriedad amplia y consiguió inesperados adeptos como el de Vicente Fox. El ex Presidente, en realidad, se unía al coro de críticas que señalaban la política de Felipe Calderón en materia de combate a las organizaciones criminales como el origen del problema. El reduccionismo que supone el planteamiento no merece una larga digresión, la criminalidad en México y la violencia que de ella se deriva no son un actor racional unificado con el que se pueda negociar y pactar. Por otro lado, México no puede omitir los compromisos internacionales (y concretamente los establecidos con sus vecinos) que ha firmado y volver a una política de equilibrio entre los cárteles que pudo desplegar todavía en los últimos años de los 80 con costos cada vez mayores. Pero, con el retorno del PRI al poder, el fantasma resurgía.

Finalmente se presumía que algunos sectores del nacionalismo revolucionario interpretarían su regreso al poder como una oportunidad para retornar a lo que ellos llaman “los años dorados” de la política exterior mexicana y procurara tomar distancia de las posturas auspiciadas por Washington. Más en el plano retórico que como una verdadera opción de política, algunos pedían la cancelación de la Iniciativa Mérida a la que se tachaba de entreguista e inconveniente y el replanteamiento completo del esquema de cooperación en seguridad. En ese bullir de ideas, el gobierno de Peña Nieto no fue totalmente indiferente a esa línea de pensamiento y avanzó la posibilidad de negociar sobre nuevas bases el esquema bilateral de combate a las drogas. La idea causó sorpresa incluso en la misma Casa Blanca. Su inquilino, antes de viajar a la ciudad de México en mayo del 2013, exteriorizó que no entendía muy bien el nuevo esquema de seguridad al que aspiraba Peña Nieto, pero que en su

viaje a la capital azteca pediría a su homólogo mexicano una versión directa de sus postulados en esta materia. Después del periplo mexicano de Obama quedó claro todo y no se alteró ninguno de los supuestos sobre los que operaba el trabajo conjunto de los gobiernos. Ni siquiera se modificó el nombre de la Iniciativa Mérida (como pretendía el gobierno), para dejar asentado que los vecinos consideraban que el paradigma basado en la corresponsabilidad y en el apoyo financiero del contribuyente americano a México era el correcto.

Con la perspectiva que dan estos dos años podemos confirmar que algunas de las presunciones eran exageradas o infundadas, otras eran más precisas y, probablemente, algunas de ellas necesarias. Dicho esto, veamos la problemática en cada una de sus partes.

Empecemos con la política interna. La forma en que un gobierno concibe la seguridad nacional está relacionada con componentes doctrinarios y elementos contextuales. Consideremos en primera instancia éstos últimos. El ocaso del gobierno de Calderón estuvo marcado por una lacerante crisis de violencia³ y una intensa polémica nacional sobre la pertinencia de reformular la estrategia de seguridad adoptada por esa administración. En consecuencia, para el gobierno priista resultaba prioritario ‘desescalar’ el tema de los homicidios y buscar un discurso que convenciera a la opinión nacional de que era posible proseguir el combate al crimen organizado y, de forma simultánea, reducir los niveles de violencia. Igualmente apremiante resultaba mover de la primera línea de las preocupaciones gubernamentales, y de la agenda pública de discusión, el tema de la seguridad. La tensión política y social generada por la estrategia desplegada por Calderón orillaba al gobierno de Peña Nieto a retomar las opciones nacionales desde un ángulo diferente.

Peña decidió, desde el primer momento, optar por el mayor contraste posible con su predecesor. La forma en que se construía la nueva narrativa gubernamental buscaba limar el relieve de la seguridad y

³ En 2010 se registraron 20, 680 homicidios, en 2011, 22,852 y en 2012 la cifra ascendía a 21,736. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

ubicarla en otra jerarquía. Para apoyar este cambio, dos decisiones de gran relevancia enmarcaban el arranque de su administración.

La primera fue extinguir la Secretaría de Seguridad Pública (que había ocupado Genaro García Luna quien, mediática y políticamente, se convirtió en el ícono de la política de seguridad). La resultante reestructuración gubernamental determinaba transferir las competencias de seguridad (pública y nacional) a la oficina del Secretario de Gobernación. Con el esquema aprobado no solamente se reasignaban funciones burocráticas, se establecía una nueva correlación de fuerzas en el gabinete presidencial. La estrategia de seguridad (además de las otras funciones previstas en el ordenamiento jurídico) iba ahora a ser dirigida por el responsable de la política interna y no por un funcionario de la rama policíaca. La segunda es que como complemento a esta reasignación de funciones del titular de Gobernación, la relación de las distintas agencias del gobierno con sus contrapartes americanas iba a reconcentrarse y pasar por el sistema de “ventanilla única”. Esta figura, que recuerda más a la simplificación de la tramitología que a una política pública, implicaba en realidad un símbolo político de gran relieve, pues desde el Palacio de Covián se centralizaría la red de contactos con las agencias de seguridad americanas y la implementación de la cooperación prevista en la Iniciativa Mérida. Desde SEGOB se distribuiría a los actores e instituciones correspondientes.

De la reubicación de las funciones sustantivas se derivaban también nuevas atribuciones y una reasignación de énfasis y prioridades. La estructura de la policía federal (PF), las bases de datos y el aparato de información que tenía la SSP pasaron a integrarse en una Comisión Nacional de Seguridad, cuyo primer titular fue Manuel Mondragón (quien terminó el encargo con algunas fricciones con el Secretario Miguel Ángel Osorio) y el relevo fue Monte Alejandro Rubido. Quedaba pendiente la creación de una gendarmería, que había sido propuesta por Enrique Peña Nieto.

Además de resarcir al titular de la política interna de sus antiguas competencias, que fueron recortadas y transferidas a otras dependencias durante el mandato de Vicente Fox, el nuevo gobierno federal elevaba a rango de subsecretaría el programa de prevención del delito. Con ese redimensionamiento del programa, el gobierno planteaba que ese (el de la prevención y no la confrontación o la represión) sería su enfoque prioritario para atender el problema de la delincuencia juvenil y los

homicidios dolosos. Para ocupar esa posición fue designado Roberto Campa (ex candidato presidencial), quien por cierto ocupó durante el gobierno de Felipe Calderón la titularidad del órgano de coordinación de seguridad pública (Sistema Nacional de Seguridad Pública) y había salido del cargo tras una discrepancia con García Luna. Se acumulaban los contrastes con el gobierno anterior para ofrecer un cambio cromático (y no matices) en la política de seguridad.

Todo el trabajo de reconceptualización y reingeniería institucional se completaba con la autoasumida habilidad de los priistas de saber operar políticamente de manera tersa con los gobiernos locales y garantizar su cooperación con la política definida por el centro. El discurso del nuevo gobierno sugería que una coordinación política apropiada entre diferentes niveles de gobierno (ahora responsabilidad de SEGOB) iba a dar mejores frutos que el modelo anterior, marcado por la desconfianza y el eterno reproche presidencial a la falta de resultados de las entidades federativas. Lo que parecía la formación de un coro bien avenido muy pronto iba a empezar a desafinar, pero no adelantemos las conclusiones.

La clave de bóveda del nuevo entramado de seguridad, es decir, el elemento que cohesionaría toda la estrategia, sería un sistema de inteligencia eficaz y preventivo. El supuesto evidente es que no se puede librar una cruzada en contra de organizaciones criminales sin el soporte de un flujo de información elevada al grado de certeza, contextualizada y proyectada, que permita, en el plano estratégico, tomar las mejores decisiones, y en el plano operativo y táctico, desarrollar de manera eficiente el trabajo policíaco. El reto era construir un sistema integrado y cooperativo que sincronizara las capacidades del CISEN con la plataforma México, las secciones segundas de las fuerzas armadas y la inteligencia policíaca.

Una cosa es proclamar y otra muy diferente conseguirlo. La transformación de un servicio de inteligencia no es solamente un asunto de voluntad política. Es, por el contrario, un largo proceso de inducción, formación, actualización, selección y control de un aparato profesional al que por diseño institucional se debe apartar de las tentaciones políticas. Politizar un servicio es deformar su cometido y alejarlo de los objetivos nacionales permanentes y ponerlo a gravitar en la lógica del cálculo político electoral. Grave riesgo.

Como puede apreciarse, la apuesta reconfiguradora completa era alta y en muchos sentidos era un retorno a los orígenes. El país regresaba al esquema tradicional de los gobiernos emanados del tricolor (después de la fase dominada por los militares) en los que el jefe del gabinete era un secretario de gobernación muy poderoso. En algunos casos ese secretario estaba impedido por las leyes de la época relativas al origen de los padres, pero en el caso de Osorio Chong recupera las funciones tradicionales y llega al cargo sin impedimentos constitucionales para ser presidenciable, y sin contrapesos en el gabinete para combinar (si fuese su voluntad) los temas políticos (incluidas sus aspiraciones) con las prioridades de seguridad. Por añadidura la conducción de las tareas de inteligencia le fue encomendada a un hombre muy cercano (Eugenio Ímaz Gispert) al secretario Osorio Chong.

Además de la reconfiguración institucional para atender la seguridad, el gobierno decidió replantear su concepción teórico-política sobre lo que implicaba la seguridad de la nación. El ejercicio tenía sus riesgos pero también ofrecía una salida a la trampa securitaria en la que había caído Calderón. La apuesta fue abandonar una perspectiva restringida del concepto y decantarse por un enfoque abiertamente multidimensional.

En efecto, la concepción de seguridad nacional del gobierno peñista se puede encontrar en el plano narrativo formal en dos documentos programáticos. Uno es el capítulo correspondiente del Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁴ y el segundo (más completo y sistemático) el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. (PSN)⁵. Consideremos primero el PND. En ese documento el Ejecutivo apuesta por tomar distancia de la SN identificada con el combate a las organizaciones criminales, que caracterizó las prioridades políticas, discursivas y presupuestales del gobierno Calderón. Peña Nieto hace un primer deslinde conceptual al ampliar el concepto de SN y ubicarlo en la multidimensionalidad y lo formula de la siguiente manera.

“Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://pnd.gob.mx/>

⁵ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://cdn.presidencia.gob.mx/resumen-ejecutivo.pdf>

relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la SN adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.”⁶

El concepto multidimensional de la SN, además de su contenido específico, cumplía con el propósito político de separar el campo semántico y de acción gubernamental de la seguridad pública de aquel mucho más amplio y complejo de la seguridad nacional. El deslinde conceptual establecido en el PND y desarrollado en el PSN es políticamente lógico, pero no es inocuo para el gobierno que procede a hacerlo. Proclamar que un titular del Ejecutivo no ubica en la primera línea de sus preocupaciones la violencia y la inseguridad es una opción inicial, pero los temas que se incluyen en la agenda de atención del gobierno suelen ser dictados por los desafíos que la propia realidad nacional plantea y la capacidad del gobierno para lidiar con ellos, no por una decisión unilateral.

En efecto, el enfoque poliédrico da espacio y oxigena el concepto abriéndolo a otras lecturas y ópticas que oscilan del desarrollo económico y social hasta lo ambiental. Estas modificaciones discursivas fueron muy apreciadas por organizaciones de la sociedad civil y por un sector de la comunidad académica que había criticado de manera sistemática el enfoque calderonista. Por añadidura la concepción multidimensional favorece que la prioridad que se deriva de etiquetar una materia del ejercicio gubernamental como de “seguridad nacional” no sea monopolio de una dependencia (o un gabinete) y todas las demás se

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://pnd.gob.mx/>

sientan más cómodas con la definición amplia. ¡Todos custodiamos la seguridad nacional!

El PSN presenta una lectura muy precisa del plano interno que es habitualmente el más desafiante para México y lo completa con una ponderación de los riesgos globales ineludibles. Hace un análisis (en mi opinión correcto) de la inserción de México al mundo como una potencia media que aspira a ser un actor con responsabilidad global. Un país que tiene una enorme distancia entre algunos indicadores de desempeño, algunos muy apreciados, como su estabilidad macroeconómica y su balanza comercial y otros muy negativos como la muy deteriorada reputación nacional en materia de integridad e imperio de la ley. El PSN resuelve bien el tema de las pertenencias múltiples que tiene nuestro país, pero no anticipa los problemas que podrían derivarse de una relación con tensiones potenciales como la establecida con China. Tampoco anticipa una de las decisiones más relevantes que el gobierno de Peña ha adoptado en el plano global y es la integración de militares mexicanos a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que despliega la ONU, tema que retomaremos más adelante.

El PSN esboza los principales riesgos y amenazas que de forma esquemática son:

- Desastres y pandemias;
- Delincuencia transnacional;
- Ciberseguridad;
- Fronteras y flujos migratorios no regulados;
- Terrorismo, y
- Armas de destrucción masiva.

Decíamos que la propuesta de una lectura multidimensional de la SN puede ser funcional para un gobierno que arranca sus funciones en un contexto de enorme repudio al paradigma de la seguridad restringida. No obstante, esa ventaja deja de ser operante si no se produce un cambio radical de la situación de partida en un tiempo breve. Satisfacer a una opinión pública (y publicada) que estaba cansada de la violencia y ofrecerle una aproximación más tranquilizadora, no implica que el paisaje estratégico cambie *ipso facto*, como tampoco implica que el gobierno mejore radicalmente sus capacidades presupuestales y humanas para enfrentar el desafío de la criminalidad y de forma simultánea consiga

atender de modo razonable las nuevas tareas apremiantes que se añadan al nuevo paradigma de seguridad nacional.

La consideración inmediata que se deriva de la apertura del concepto de SN es que siempre tiene efectos no deseados o contraindicaciones e incluso riesgos para la estabilidad del propio gobierno. Veamos, para ejemplificar, solamente un par de ellos.

El primero y más grave es que una vez pasada la euforia inicial, si los factores adversos siguen sin desaparecer (por ejemplo, el poder de las organizaciones criminales se conserva) y presionan con un acto sanguinario e impactante a un gobierno que carece de las capacidades institucionales para contenerlo, el “estado de gracia” se transforma en una feroz censura. La opinión pública cambia con facilidad y es probable que se acuse al gobierno (al que antes se aplaudía por dejar de ser monotemático) de distraerse de los temas fundamentales de la seguridad nacional. Cuando la población percibe un grave riesgo a la seguridad nacional la factura la pagará siempre el gobierno en turno. Algo de esto ocurrió con la crisis abierta por el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, en la que el gobierno ha demostrado pocas capacidades para resolverla y poca sensibilidad para atenderla.

El segundo efecto no deseado es que *securitizar* temas, como los económicos y los sanitarios, no tiene un efecto neutro en el ejercicio de gobierno. Proclamar que algo se eleva a rango de SN no es (o no debe ser) un ejercicio trivial. Determinar que un asunto se incluye en la agenda de SN supone idealmente que no hay esfuerzo que el poder nacional no deba hacer para cumplir con esos objetivos permanentes y está claro que no se puede estirar el presupuesto para atender todas las prioridades. Esta nueva jerarquización temática tiene implicaciones de primer orden en por lo menos cuatro ámbitos:

- a) Abrir expectativas amplias que diluyan el cumplimiento de todos los objetivos;
- b) Presiones presupuestales derivadas de la presión que se ejerce para atender los problemas;
- c) Centralización en el nivel federal de la responsabilidad y el consiguiente desplazamiento de los niveles locales, y
- d) Incremento de los secretos oficiales (opacidad).

Resulta claro que la modificación conceptual no es solamente un problema nominal, es una transformación muy relevante con serias implicaciones prácticas para otros programas sectoriales del propio gobierno (desde vivienda hasta ecología) y las consecuencias presupuestales que de ella se derivan. El PSN propone una serie de indicadores para medir el desempeño gubernamental e incrementar la rendición de cuentas, que deberán ser evaluados al final de la administración. La utilidad de los indicadores suele ser limitada en estos casos (aunque no es menor), en la medida en que la evaluación de una política de seguridad nacional depende más de percepciones, de un juicio popular, que de una comprobación lineal y aritmética, pero, aun así, considero que es un paso en el sentido correcto.

La parte más sugerente del documento programático es el desarrollo del llamado “Modelo de la Seguridad Nacional” (MSN) que contempla tres grandes capítulos:

- a) Consolidación del sistema;
- b) Sistema Nacional de Inteligencia, y
- c) Cultura de la SN.

La consolidación del sistema de seguridad parte del esquema recentralizador en la SEGOB de las funciones de seguridad que ya apuntábamos en las primeras páginas. Otros elementos complementarios que recuperamos de forma esquemática son:

- Ventanilla única para tratar con las dependencias de los Estados Unidos;
- Mejorar la coordinación con las Entidades Federativas;
- Cohesionar el mando y el proceder de las Fuerzas Armadas, y
- Ubicar el control del Congreso en su justa dimensión.

El sistema, como es natural, está todavía en fase de consolidación. Los procesos de cambio institucional nunca dan resultados concluyentes en el corto plazo. Todo balance es, en este sentido, preliminar. Empecemos por SEGOB.

El nuevo diseño institucional de Gobernación ha tenido algunas modificaciones y retoques al proyecto inicial, como la creación de una coordinación nacional para atender el delito de secuestro como un

órgano desconcentrado. El titular es Renato Sales Heredia y entre sus principales tareas está la coordinación con las entidades federativas a efecto de hacer funcionales sus Unidades Antisecuestros, que en muchos casos han naufragado por la falta de liderazgo y eficiencia de los procuradores estatales. Otra labor importante ha sido la homologación de las estadísticas disponibles sobre ese ilícito. Las cifras oficiales fueron puestas en entredicho por una organización muy influyente, dirigida por la activista Isabel Miranda de Wallace⁷. Tras una serie de polémicas públicas, se logró, en febrero del 2015, presentar un informe avalado por la autoridad y por esa organización en el que se contabilizaba las cifras a nivel de los estados y se sumaban las investigaciones abiertas por la autoridad federal.

Otra variación importante respecto al diseño original fue la salida del general Óscar Naranjo, un distinguido policía colombiano, del equipo de asesores del Presidente. Aunque nunca se delineó con precisión cuáles eran las atribuciones del conocido personaje, su fichaje se interpretó como un mecanismo de “legitimidad prestada” para dar credibilidad interna y externa a la estrategia de seguridad del gobierno. Naranjo gravitó en los círculos de opinión y consiguió que algunas de sus recomendaciones fuesen adoptadas por las agencias de seguridad, la más trascendente es la relativa a la comunicación social.

La comunicación social del gobierno de Calderón en materia de seguridad es probablemente uno de los fracasos más sonoros que un gobierno haya tenido. El desastre no admitía paliativos ni matices. El gobierno había quedado atrapado en su propia palabrería bélica y la “guerra” se convirtió a la postre en su Waterloo. Además, en su desesperado intento por salir del pantano narrativo en el que retozaba, se presentaban con pasmosa frecuencia conferencias de prensa en las que se mostraba a los medios (conculcando en los hechos la mentada presunción de inocencia) a un “peligroso delincuente” o a una “célula particularmente violenta de cierta organización criminal”. Además de la presentación física de los presuntos implicados, se mostraban arsenales, montañas de dinero y esporádicamente algún objeto siniestro. La recomendación de Naranjo a Peña Nieto fue cambiar radicalmente la línea argumental del gobierno en lo tocante a la seguridad y en particular a la detención de criminales de cierto peso. La tesis de Naranjo era que

⁷ Asociación Alto al Secuestro. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>

no se podía presentar (sin perder credibilidad) dos veces a la semana a un banda de delincuentes de poca monta y presentarlos como los acerbos enemigos del Estado. El gobierno de Peña, siguiendo esta línea, ha optado por un estilo más sobrio y preciso, incluso impersonal. En los mensajes se enfatiza menos en la parte espectacular de las detenciones y se refuerza la idea del trabajo de inteligencia y coordinación como elementos *sine qua non* para obtener resultados. El cambio en la forma de comunicar le ha restado una enorme presión al gobierno de Peña. El titular de SEGOB mantiene un discreto pero constante liderazgo (no es muy visible en las conferencias de prensa) y asegura que las rivalidades entre agencias y personajes se mantengan en un perfil manejable. Las figuras más visibles en los anuncios gubernamentales son Monte Alejandro Rubido y Tomás Zerón y en ambos casos los funcionarios inciden más en los detalles técnicos que en tratar de involucrar políticamente al Presidente en los anuncios. Peña, de hecho, no suele hablar de seguridad en sus discursos. Tampoco ha caído en la tentación de “colgarse medallas” y la comunicación del jefe del Estado se ha limitado a dar un reconocimiento a las fuerzas de seguridad cuando ha sido un caso de gran relieve como la detención del Chapo Guzmán.

Otro elemento reconocible del nuevo MSN es la gran sintonía que en público y en privado manifiestan los titulares de SEDENA Y SEMAR. Las competencias y rivalidades entre las dependencias se habían acelerado por dos razones fundamentales. La primera es un esquema de competencia ideado en el gobierno anterior. El procedimiento era que cada dependencia del gabinete de seguridad tenía encomendada la persecución de una organización criminal, lo que fomentaba una suerte de torneo de cacería en la que el ganador presentaba más o las mejores piezas y éstas eran exhibidas como trofeos. El caso más comentado fue el abatimiento de Arturo Beltrán Leyva en Morelos por parte de elementos de la SEMAR. El segundo, era el elemento incentivador o inhibidor de los Estados Unidos. Sabemos, por la involuntaria desclasificación de documentos de la Embajada de ese país, producto de *WikiLeaks*, que el juicio del embajador Carlos Pascual sobre el ejército y la marina era muy desigual y esto introducía una diferenciación indeseable en el proceder de las Fuerzas Armadas.

Una de las más controvertidas propuestas de campaña de EPN fue la creación de un nuevo cuerpo que difusamente se identificaba como una gendarmería. No había claridad ni sobre sus alcances ni

tampoco sobre su encuadramiento institucional. Finalmente se optó por una compactación del proyecto original y la gendarmería fue presentada –no como un nuevo cuerpo de seguridad– como una división de la policía federal (PF). Con esta decisión el Ejecutivo se inclinaba por una solución pragmática para cerrar un tema abierto por él mismo. La decisión de integrar a la PF a los gendarmes resolvió tres puntos. El primero es que el Presidente podrá decir que cumplió su promesa de campaña sin incurrir en modificaciones revolucionarias. El segundo es que al iniciar sus actividades como una división más de la policía, la gendarmería precisó de una discusión legislativa, como lo habían planteado con acierto algunas organizaciones de la sociedad civil, cuando se esperaba que fuese un cuerpo yuxtapuesto o sustituto de la PF. Al ser una parte orgánica de la policía federal, puede presentarse como un desarrollo interno y no abrir un debate legislativo en un tema espinoso. El tercero es que los 5 mil gendarmes no son militares ni marinos. El gobierno puede sentirse más confiado en su despliegue, ya que al ser un neonato puede configurar su cultura institucional y su doctrina sobre bases nuevas y esperar que los gendarmes vayan poco a poco ganando la confianza de la gente.

El dilema de crear un nuevo cuerpo es una disyuntiva que el propio Presidente se autoinfligió al proponer la creación de un cuerpo de gendarmes, con contornos indefinidos, en los momentos en los cuales no estaba del todo claro que la PF sobreviviría el cambio de sexenio y la extinción de la SSP. Enrique Peña Nieto (EPN) y sus asesores lanzaron la carta de la Gendarmería como una eventual solución de recambio en caso de que la PF no pudiese ser rescatada, particularmente después de los escándalos del Aeropuerto capitalino y el bochornoso episodio de Tres Marías. Finalmente, a juzgar por la línea de actuación, el gobierno actual encontró que la PF era rescatable y transitar el camino de crear un nuevo cuerpo era largo y plagado de incertidumbre. Institucionalmente me parece que siguió el camino correcto al no querer descubrir el hilo negro. Al Estado mexicano le ha costado sangre, sudor y lágrimas dotarse de instituciones funcionales y razonablemente confiables en el terreno de la seguridad, así es que desprenderse de lo construido implicaba un costo fuerte para quien ya había desmontado una Secretaría completa.

La Gendarmería puede ser un embrión que permita crecer hasta 20 mil elementos a finales de la administración y ser así la aportación

institucional más relevante en el terreno policial del sexenio que corre. Si el cuerpo cuaja, como espera la autoridad, en el mediano plazo (¿2016?) podría reemplazar las funciones supletorias que en materia de seguridad pública hoy todavía desempeñan las fuerzas armadas, con un enorme desgaste interno y externo.

Estamos, en consecuencia, ante una solución en los márgenes, pero con un potencial interesante. No hay ninguna razón para dar una lectura triunfalista a la creación de la nueva división, pues no viene a cambiar de forma apreciable la ecuación de seguridad. Tampoco hay razón para que se eleven las expectativas por parte de la opinión pública, pues se trata solamente de una nueva división de la PF. Pero si el cuerpo evoluciona favorablemente puede desarrollar una imagen positiva en las zonas donde se desplegara (por ejemplo, forjándose la imagen de incorruptibles) creando así una isla de confianza para los ciudadanos.

Ligado al despliegue de las fuerzas armadas está el siempre espinoso tema de los derechos humanos. Para el gobierno de EPN el expediente no era sencillo, ya que como gobernador fue acusado, por varias organizaciones sociales, de hacer un uso desproporcionado de la fuerza para reprimir el movimiento de Atenco. Además, el historial del PRI en materia de promoción y respeto a los derechos humanos no era alentador. El discurso gubernamental canalizado a través de una subsecretaría (también ubicada en SEGOB) intentó retomar, sin mucha fortuna, la causa de las víctimas y reconstruir la base de datos de los desaparecidos. Si bien es cierto que el grado de animosidad que las organizaciones que representaban víctimas mostraron con el gobierno de Calderón se redujo de manera apreciable, la ruta conciliadora con la que arranca la administración va a desviarse por dos episodios de grandes proporciones y no ha vuelto al cauce original.

El primero es el episodio de Tlatlaya. El caso es demoledor por partida doble. En primera instancia por la gravedad de los hechos. En una bodega ubicada en ese municipio del Estado de México murieron 22 personas. A la gravedad de los hechos se suma un segundo elemento que es revelado varios meses después por una investigación periodística de Pablo Ferri publicada en la revista *Esquire*⁸. La versión oficial emitida el

⁸ FERRI, Pablo: Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México. Revista *Esquire*. 19 de mayo del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito/>

30 de junio del 2014 establecía que el grupo de delincuentes atacó a los militares que patrullaban la zona y eso desató un enfrentamiento. Los militares habían conseguido abatir a todos los hostiles. La versión de un testigo presencial contradujo el corazón de la versión gubernamental. Sin entrar en detalles, en el enfrentamiento habría muerto solamente una persona y los demás se rindieron. Los soldados los interrogaron y luego los mataron. El que militares ultimaran a un grupo de personas que ya habían sido sometidas generó una fractura en la confianza pública.

El segundo modo menos relevante fue originado por la polémica en la que el gobierno mexicano se enzarzó con el relator de la ONU para la tortura, tema que retomaremos más adelante con detalle. El gobierno de EPN caía en la trampa de la pérdida de credibilidad, que es ahora su principal debilidad.

El principal éxito que puede invocar el gobierno de Peña es la tendencia decreciente de los homicidios dolosos. En 2010 se había llegado a la cifra de 22,852 y en 2012 la cifra era 18,331 para bajar en 2014 a 15,653, es decir, una reducción apreciable⁹. Si bien es innegable este avance, el punto más delicado de la consolidación del modelo es el referente a la integración de los gobiernos locales al esfuerzo de proveer seguridad a la población. Las percepciones siguen siendo malas. En la última encuesta sobre percepción de la inseguridad del INEGI¹⁰, el 68% de los encuestados se sentía inseguro en el lugar en el que vive. No nos detendremos en los detalles porque no es el objetivo de este trabajo, pero está claro que la contención del fenómeno delincriminal por parte de los gobiernos locales es cercana al cero. Las cifras de otra encuesta del INEGI (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2014) nos dejan ver que poco más de un tercio de los hogares de nuestro país (es decir, cerca de 11 millones) ha tenido al menos una víctima de la delincuencia. En el año 2013, se cometieron más de 33 millones de delitos. Y para documentar el optimismo: en 31 millones de casos no se inició averiguación previa. La

⁹ Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

¹⁰ Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). INEGI. 7 de abril del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015_04.pdf

confianza en la autoridad ministerial es muy baja. El costo estimado de la inseguridad asciende a 1.27% del PIB.

Analizando el conjunto de indicadores que contiene la encuesta, francamente no se podría imaginar paisaje más desolador. La tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes subió 3.2% en promedio respecto a la última medición. Pero más allá de la media nacional, que es alta, la tasa nos permite comparar lo que ocurre en cada una de las entidades federativas. El paisaje es variopinto. Hay excepciones que comprueban que si el gobierno local hace algo, se pueden conseguir resultados. El caso de Chihuahua, Morelos y Nuevo León así lo sugiere. También puede hacer variar a la baja el número de delitos una masiva intervención federal, como parece ser el caso de Michoacán y Tamaulipas. Pero en esta versión de la ENVIPE hay otras entidades tradicionalmente fuera del mapa del delito (como Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas) que presentan incrementos inquietantes, muy por encima del promedio nacional. Otras que están altamente urbanizadas y pobladas (como el DF y Jalisco) se encuentran ligeramente por encima del promedio nacional, lo cual es desolador, pues son entidades dotadas de muchas capacidades y a pesar de ello los números son malos. En la parte más baja aparecen el Estado de México que sube 5 veces por encima de la media nacional (16.4%) y Coahuila (23%). Ambas entidades, de gran sensibilidad, presentan un fatídico balance.

Con los datos que arroja la ENVIPE no se puede sostener la tesis de que el fenómeno de la inseguridad está circunscrito regionalmente. Más bien al contrario: las regiones sanas son la excepción. Tampoco se puede seguir explicando el deterioro general de la seguridad en el país por el tráfico de drogas. En México se roba a mansalva (más de 12 millones de eventos) y el número de extorsiones (cerca de 10 millones) ridiculiza a una autoridad que es incapaz de controlar sus propias prisiones, de donde salen la mayoría de esas llamadas, o de llevar un registro telefónico funcional. Cerca de 5 millones de robos –totales y parciales– de auto incriminan a autoridades incapaces de llevar un registro operativo de vehículos o de controlar los mercados ilegales.

El veredicto es claro. Los pretextos van agotándose y las responsabilidades son indelegables. Las omisiones en temas centrales como la dignificación de los policías dejan ver una inquietante desidia institucional. Un botón de muestra: los sueldos. La mayor parte de las corporaciones policíacas municipales, según un informe del Sistema de

Seguridad Pública¹¹, cobra una cantidad que está por debajo de la línea del bienestar mínimo que calcula CONEVAL. En muchos casos, el sueldo de los policías apenas cubre la canasta alimentaria. Tal vez, un primer acto de justicia y de construcción institucional es que todos los policías del país estén salarialmente por encima de la línea que permite tener una vida digna.

Es preciso señalar que este estado de cosas no es totalmente novedoso. En años anteriores el comportamiento de los gobiernos locales era de relativa pasividad y en la sumatoria de los delitos cometidos en el país más del 90% era responsabilidad de la autoridad local. La falta de capacidades (ni siquiera se contaba con un registro confiable de personas desaparecidas) ponía a los gobiernos locales ante la disyuntiva de pedir apoyo a la Federación para enfrentar la acuciante problemática, o plegarse a la hegemonía criminal. Entre 2006 y 2012 operó un mecanismo combinado de una autoridad federal que asumía el combate a la delincuencia como su prioridad y una maniobra de elusión de responsabilidades por parte de los gobiernos locales. De esta forma, el gobierno federal asumía la conducción de la política de seguridad en las entidades golpeadas por ese flagelo y las entidades aceptaban jugar un papel secundario y de acompañamiento. Es probable que la apuesta de Calderón haya sido que un resultado positivo de ese despliegue de fuerzas federales se traduciría en un jugoso capital político. Pero más allá del cálculo inicial, los resultados de los operativos arrojaban números contradictorios y la responsabilidad se proyectaba directamente a “Los Pinos”. Los índices de homicidio, lejos de remitir, repuntaban y el clima de inseguridad ensombrecido por delitos patrimoniales se deterioraba con rapidez¹².

La distribución de culpas empezó a funcionar con mayor velocidad. Los gobiernos estatales, como el de Rodrigo Medina en

¹¹ Consultado el 21 de abril del 2015: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf

¹² Por citar algunos datos en 2010 se reportaban 171,173 robos de vehículo sin violencia y 61,344 con violencia. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

Nuevo León, empezaron a experimentar una presión social fuerte y el gobierno federal se mostraba menos cauto a la hora de establecer responsabilidades de los gobernadores como Leonel Godoy de Michoacán o de algún presidente municipal, como fue el de Acapulco, Manuel Añorve.

Con estos elementos contextuales, la tesis central del gobierno de EPN, quien como es sabido había sido gobernador, era que un trabajo político concertado con los ejecutivos locales podría favorecer un esquema de cooperación virtuoso. Propuso un esquema de regionalización que favorecería la interacción entre niveles de gobierno y eso arrojaría, en el mediano plazo, resultados tangibles para el ciudadano. La tesis era congruente y sólida en el papel. Se reforzaba, con la reconcentración del poder presidencial y la consecuente subordinación tácita de los gobernadores priístas a su jefe político, la idea de vertebrar políticamente la Federación y a partir de esa nueva situación, era verosímil suponer que la maquinaria operaría de otra manera.

Pero la realidad es que a las entidades federativas y *a fortiori* a los municipios les ha resultado más fácil hacer caravanas al Presidente que desarrollar capacidades institucionales para lidiar con la problemática. La coordinación ha sido tersa en lo político pero no ha funcionado como se esperaba. La crisis desatada en Michoacán por la vinculación con el crimen organizado de la familia del gobernador constitucional Fausto Vallejo, y la consignación de Jesús Reyna —ex secretario y gobernador interino— impulsó al gobierno a improvisar la figura de un Comisionado, adscrito a SEGOB, para intervenir el estado. Alfredo Castillo fue designado para ocupar esa posición en enero del 2014 y su mandato duró un año. La intervención federal consiguió quitar el poder institucional a los aliados del crimen organizado que habían ganado (con las siglas del PRI) las elecciones del 2011 y contener el avance de los movimientos de autodefensa que habían proliferado, ante la incapacidad del gobierno de Vallejo de imponer orden. Ahora sabemos que además de impericia, ese gobierno tenía una relación funcional con el jefe de una poderosa estructura criminal, apodado “La Tuta”. El balance de la gestión de Castillo es polémico, pero de lo que no hay duda es que el supuesto básico para que opere la coordinación (y es que haya dos partes que comparten objetivos) no se dio en Michoacán hasta su llegada.

Si las debilidades y complicidades del gobierno michoacano mostraron que la voluntad política y el ánimo cooperativo eran

necesarios, pero no suficientes para enfrentar el problema sin antes romper el nexo que une la política con las estructuras criminales, la matanza de estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa demostró que el gobierno de Iguala no solamente tenía vínculos, estaba totalmente capturado por una organización criminal. La idea de certificar policías, como una garantía total para el buen funcionamiento de los cuerpos policíacos, quedaba superada por la realidad, pues buena parte de los policías que participaron en la masacre estaban certificados. El gobierno de Guerrero, incapaz de controlar la crisis, proclamaba que había advertido en repetidas ocasiones a la PGR de esa situación. La abominable situación de esas dos entidades dejaba al descubierto una lacerante realidad. La coordinación entre niveles de gobierno no pasaba de ser un discurso político.

La inicial cortesía política con los gobernadores daba paso ahora a una creciente responsabilidad de la Presidencia, no solamente por el nombramiento de Castillo, sino porque el desplome de la autoridad en Guerrero puso a la Federación en la primera línea de fuego. A diferencia de su predecesor que buscó esa centralidad en el despliegue de la estrategia de seguridad, EPN había eludido esa función, pero con el tiempo Michoacán y Guerrero caían en la órbita presidencial provocando un desgaste político muy marcado.

La tensión entre niveles de gobierno empezaba a advertirse. En la reunión de diciembre del 2014 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el tema central era valorar el conjunto de propuestas que el Presidente había anunciado para salir al paso de la crisis provocada en Iguala. No nos detendremos en el multicitado decálogo, pero sí en la propuesta de un convenio marco que permitiría homologar en todo el país el mando único estatal y la operatividad de un número unificado de emergencias. Los reflectores se redirigían a los gobernadores y el Presidente lo hacía notar con claridad al hablar del impacto que los hechos de Iguala habían tenido en las instituciones:

“Debe ser un espacio de reflexión propia para un servidor y para quienes son gobernadores... jefe de gobierno, para quienes tienen responsabilidad en el área de seguridad... para que asumamos nuestra corresponsabilidad. Que nadie escape, que nadie suponga... que

vendrá otra instancia... las fuerzas armadas...la policía federal para relevarnos de la tarea que es propia... de los estados”¹³.

Un par de meses después de este señalamiento directo, el Presidente acudió a una reunión de la CONAGO y retomaba el tema aprovechando que el Gobernador Graco Ramírez, de Morelos, expusiera el posicionamiento de todos los integrantes de esa Conferencia sobre la vigencia del Estado de Derecho en Guerrero y al secundar la moción, EPN lanzaba el discurso más directo de su administración:

“Desde el Gobierno de la República hemos trabajado, precisamente, para imprimirle vigencia plena al Estado de Derecho... Aquí vale la pena decir que para cumplir con este objetivo... en todo el territorio nacional, es fundamental que todos los órdenes de Gobierno trabajemos de forma conjunta y que jalemos parejo. No cabe hacer excepciones, no cabe nadar de muertito, evadir la responsabilidad y dejar que sea el Gobierno de la República el único que afronte su responsabilidad. Aquí es importante que trabajemos de manera coordinada, responsable, comprometida, para que todos, al unísono y en un solo frente, hagamos valer y hacer respetar la ley.”¹⁴

La debilidad de las instituciones es el problema más grave que tiene el país para preservar su SN y es por lo tanto el tema más relevante de la agenda. A pesar del cambio de enfoque, queda como tema prioritario desarrollar un Estado con brazos e instituciones eficientes, por lo menos en las áreas de aduanas, migración y policía para atender los problemas de la gente y ganar así legitimidad y confianza.

Dejemos en este punto el balance sobre la puesta en operación del MSN y abordemos el segundo elemento que es el funcionamiento de un sistema de inteligencia que permita tomar las decisiones apropiadas

¹³ Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 19 de diciembre del 2014. <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-37-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>

¹⁴ Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores. 25 de febrero del 2015. <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-48-reunion-ordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-gobernadores/>

para conseguir los objetivos del gobierno. La inteligencia es clave para una democracia porque la seguridad nacional requiere de información procesada y oportuna para superar los obstáculos, como neutralizar actores disruptivos que puedan o quieran alterar el orden constitucional. El problema es cómo establecer límites para que los servicios de inteligencia no se conviertan en una amenaza para la sociedad abierta.

Si en el siglo pasado (incluso en la primera década del XXI) el foco de atención se centró en reglamentar las intervenciones telefónicas, de manera que ese tipo de espionaje estuviese bajo el control de un juez y se usara solamente cuando hubiese un temor fundado de que la SN corriera peligro, con las capacidades tecnológicas que hoy ofrece la tecnología móvil y el tráfico de la información por internet, los servicios de inteligencia tienen una posibilidad ilimitada para reunir información. Nunca en la historia había sido tan fácil duplicar una tarjeta SIM o intervenir computadoras y bases de datos. La forma en que los Estados modernos (incluso democracias tan asentadas como los Estados Unidos y Reino Unido) espían masivamente a sus ciudadanos es espeluznante. Las revelaciones de Edward Snowden nos ofrecen una idea clara de las perversiones que acompañan las capacidades tecnológicas, y el escándalo GEMALTO en Reino Unido dejó al descubierto cómo una de las prioridades de los servicios es penetrar los códigos de encriptamiento de las tarjetas telefónicas, a fin de poder espiar sin límite a quien ellos decidan. Los controles judiciales parecen rebasados ya que en los hechos no se interviene físicamente una línea (como ocurría con la telefonía tradicional) sino que por inconfesables artes, el gobierno tiene un duplicado de los celulares en los que tenga interés.

La pregunta natural es: ¿quiénes son el objetivo de esas intervenciones? En principio se dirá que aquellos que real o potencialmente signifiquen un riesgo para la seguridad nacional, pero hoy por hoy eso es un secreto de Estado. Es seguro que tarde o temprano esa información saldrá a la luz y, en consecuencia, espero que la sensibilidad de las autoridades las lleve a establecer límites y evitar que la tentación del espionaje masivo con criterios políticos. Un escándalo en ese ámbito puede acabar por desfondar la credibilidad de esas instituciones fundamentales para la seguridad nacional. En inteligencia hay una conseja muy popular: “si no quieres que algo se sepa no lo hagas”.

Los servicios de inteligencia se mueven siempre en la frontera entre el Estado de Derecho (las leyes generales de la República) y la razón de Estado (sus fines justifican usar medios excepcionales). El dilema es permanente y con mayor frecuencia de lo deseado los servicios caminan por la playa de la excepcionalidad. Ante enemigos tan poderosos, como lo ha demostrado ser el crimen organizado y el terrorismo internacional, las sociedades comprenden y toleran esos excesos que, sin embargo, se convierten en una constante amenaza a la sociedad abierta y a la esfera privada. México no escapa a ese dilema global.

Además de este riesgo, el caso mexicano presenta particularidades que no pueden soslayarse. Hasta por lo menos 1994 los gobiernos del PRI decidieron borrar la frontera entre la razón de Estado y la razón del régimen. La SN (por esa vía impura) se convertía en una coartada para legitimar las acciones excepcionales que el régimen consideraba apropiadas para garantizar su permanencia. La perversión del concepto facultaba al gobierno para espiar opositores, activistas, periodistas e incluso miembros del propio gobierno. Ese sistema se mantuvo vigente hasta la crisis chiapaneca de 1994, cuando Carlos Salinas de Gortari declaró que no tuvo un reporte en forma sobre la existencia del EZLN. Es probable que los servicios de entonces usaran sus capacidades para espiar a Cuauhtémoc Cárdenas o a Miguel Ángel Granados Chapa y no ponderaran lo que a la postre fue el factor desestabilizador más importante para ese gobierno. Usar apropiadamente las capacidades excepcionales es la mejor forma de preservar el aparato y la credibilidad del MSN.

El retorno del tricolor abría un debate muy amplio sobre las posibilidades de que se restaurara en el país una política de régimen, es decir poner los intereses del partido gobernante en la primera prioridad más que una política de Estado en materia de seguridad nacional. Los antecedentes de politización de los servicios de inteligencia y el cálculo político como elemento central de los tomadores de decisión, han sido objeto de múltiples debates en los últimos años.

La tentación de usar políticamente la inteligencia es enorme. Se gobierna mejor con información secreta que sin ella, el riesgo es siempre perder el foco. Todo Estado tiene capacidades limitadas para procesar información, tiene habilidades heurísticas igualmente limitadas y por ello la priorización de objetivos es crucial. Las alarmas suenan cuando el

tomador de decisiones recibe del servicio de inteligencia un flujo de información (limitada por definición) de cosas que no son relevantes para la SN. Una buena pregunta que nos sirve como globo sonda es si el Presidente tenía una idea aproximada de los vínculos de las organizaciones criminales con la clase política en Michoacán y Guerrero antes de que estallaran las crisis, que han generado tanta presión a su gobierno. Algún día se sabrá.

Especulaciones y riesgos aparte, lo cierto es que el sistema de información ha sido una pieza clave para desarticular bandas criminales, uno de los capítulos en los que la administración tiene un mejor desempeño. Es de esperarse que la profesionalización y la capacitación de los miembros del servicio tengan la más elevada prioridad, si se entiende a fondo lo que está en juego.

En materia de detenciones de personajes relevantes de las estructuras criminales, el gobierno tiene un abultado expediente que esgrimir a su favor con 93 detenciones o bajas de delincuentes ligados con la jerarquía de las organizaciones¹⁵. Entre los nombres más relevantes figuran:

- En febrero del 2014 las fuerzas federales se anotaron el éxito más importante al detener al delincuente más perseguido del país: Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del Cártel del Pacífico. Un año después de la captura del “Chapo”, las fuerzas federales encabezadas por el nuevo comisionado de seguridad (General Gurrola) detenían en Morelia a Servando Gómez el líder de la estructura criminal que controlaba Michoacán. No se puede regatear que son dos golpes espectaculares y particularmente bien planeados, lo cual demuestra que la inteligencia policiaca (y la colaboración con los Estados Unidos) está operando bien ese plano. Además de esas sonadas detenciones hay otras que vale la pena mencionar de manera sintética.

¹⁵ Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. Año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-jura-de-bandera-de-los-cadetes-de-1er-ano-generacion-2014-2019-de-la-heroica-escuela-na/>

- En Michoacán Nazario Moreno González, alias “el Chayo”, murió en un enfrentamiento con militares en Tumbiscatío en marzo del 2014. Unos meses antes (enero del 2014), fue detenido Dionisio Loya Plancarte en Morelia. En noviembre del 2013 capturaban a Ismael Zambada Imperial, alias "el Mayito Gordo", hijo del líder del Cártel del Pacífico, Ismael "el Mayo" Zambada. Antes se había golpeado al grupo que controlaba Ciudad Juárez. Entre octubre y septiembre del 2013 caen José Fidel Núñez Meza, alias "el M12", presunto líder del Cártel del Pacífico en Ciudad Juárez y Alberto Carrillo Fuentes, alias "Betty la fea".

- En agosto del 2013 detienen a Mario Armando Ramírez Treviño, alias “el X20” o “el Pelón”, uno de los principales líderes del Cartel del Golfo y en julio de ese mismo año a Miguel Ángel Treviño Morales, alias “el Z40”, líder del cártel de “Los Zetas”.

A pesar de estos innegables éxitos, el poder de las organizaciones criminales parece reconvertirse a una velocidad vertiginosa. En algunas regiones del país las organizaciones criminales han conseguido control territorial y han expandido su renta criminal. La implantación de esas organizaciones ha ocasionado que en algunos municipios el crimen organizado infiltre el sistema político a través de financiamiento de campañas para asegurarse no sólo la protección policiaca para el desarrollo de sus actividades, sino un control político mucho más amplio. Este es un tema que potencialmente representa un gran riesgo para la gobernabilidad democrática¹⁶.

De hecho, el fenómeno criminal no sólo amenaza a las fuerzas de seguridad del Estado, tiene un impacto directo en el régimen de libertades ciudadanas en por lo menos dos ámbitos cruciales para la reproducción de un sistema democrático. El primero es la restricción a la libertad de expresión que los propios criminales provocan con sus

¹⁶ Curzio, Leonardo: Dangerous liaisons: organized crime and political finance in Latin America and beyond. Estados Unidos de América. Brookings Institution. 2013. Editado por Kevin Casas-Zamora.

intimidaciones y violencia en franjas importantes del territorio nacional. El segundo es la ausencia de un cabal derecho a la información, producto precisamente de la intimidación de la que es objeto la prensa. En muchas regiones del país los ciudadanos carecen de información veraz sobre lo que ocurre en sus entornos más cercanos y en muchos casos desconocen el nexo entre el mundo criminal y los gobiernos locales.

En los últimos años el fenómeno de la violencia (ligada esencialmente al narcotráfico) se ha convertido en el tema más importante de la agenda de riesgos y por lo tanto la SN se ve fundamentalmente a través de ese prisma. Por consiguiente, otros temas estratégicos han tendido a ser relegados en la tabla de prioridades nacionales, lo cual no significa que hayan sido resueltos, simplemente que el sentido de urgencia que imprime el fenómeno de la violencia y la inseguridad marca los tiempos del gobierno y las fuerzas políticas. Muchos temas se introducen a la agenda por razones coyunturales (caída de los precios del petróleo) o eventos imprevistos (como la masacre de Iguala) y naturalmente introducen una complejidad que inicialmente el gobierno no pudo haber planeado, pero claramente impactan en el balance.

En el trabajo redactado hace un par de años¹⁷ advertíamos:

“El contexto nacional e internacional ha experimentado transformaciones importantes que han modificado las prioridades del país y por lo tanto su agenda de riesgos. En los últimos años las prioridades de la agenda de paz y seguridad se ha desplazado del conflicto Este/Oeste a los temas ligados al terrorismo y el crimen organizado. En el ámbito nacional México evoluciona de un régimen político de partido hegemónico con poca interacción con el sistema internacional e incluso abierta hostilidad al escrutinio de relatores internacionales y observadores electorales a un sistema democrático con una gran apertura al trabajo de relatores internacionales y ONG con lo cual sus debilidades y vulnerabilidades son ampliamente discutidas en la esfera internacional. México es, además, miembro de la OCDE y recientemente suscribió la Alianza para el Gobierno Abierto y por tal razón el viejo recurso de ser “candil de la calle” y evitar el escrutinio externo ha pasado a mejor vida. Cualquier intento por restaurar el aislamiento y la opacidad sobre lo que ocurre en el país está condenado al pasado. La pertenencia de México a esos (y otros

¹⁷ Ver *infra* nota 1.

espacios) es un compromiso ineludible para cualquier gobierno futuro.”

En lo tocante a esta agenda del escrutinio externo, el gobierno ha tenido una actitud ambivalente. Aunque en la mayor parte de los temas el enfoque aperturista ha sido el dominante, hay capítulos que marcan la excepción. Uno de ellos es el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan Méndez, presentado en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, tras una visita a México del 21 de abril al 2 de mayo del 2014, en el que afirma que la tortura es generalizada en el país. El informe fue descalificado por el gobierno. Pese a alabar los pasos alentadores que está dando el Estado para modificar las leyes, Méndez denunció el carácter sistemático de la impunidad con que se producen estos atropellos:

"La práctica de la tortura y el maltrato, usado como castigo y como medio de investigación está generalizada. Esta práctica se produce por varios factores. En la ley por una ausencia de definición de tortura. Y en la práctica por la costumbre de detener para investigar en lugar de investigar para detener"¹⁸.

Tras la intervención del experto, el embajador de México ante el organismo, Jorge Lomónaco, negó rotundamente que la tortura fuera generalizada en el país y apuntó: "No puedo más que reiterar que no podemos compartir la observación de que la tortura es generalizada en el país, porque no corresponde con la realidad". De paso pidió que los relatores especiales de Naciones Unidas sustenten sus informes en "la realidad objetiva, incluyendo todos los puntos de vista"¹⁹.

El tema no quedó en ese nivel, lo retomó el Subsecretario Juan Manuel Gómez Robledo y el mismo Secretario de Relaciones Exteriores

¹⁸ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. 29 de diciembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf

¹⁹ "Tortura no es una práctica generalizada en México: SRE". Excelsior, 9 de marzo del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.excelsior.com.mx/macional//2015/03/09/1012424>.

tuvo un debate en prensa ²⁰ con el relator en el que la posición mexicana era precisa en la crítica, pero perdió credibilidad en algunos sectores.

Por otra parte, en marzo del 2015 el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos alertaba sobre la violencia y transgresión de las garantías fundamentales que ocurrían en México. En su informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Zeid Ra'ad Al Hussein, señaló que México “es un ejemplo de la forma en que la violencia criminal sin control puede amenazar los avances democráticos” ²¹.

Zeid apuntó que, al igual que en Centroamérica, en México son inquietantes los vínculos entre el crimen organizado, las fuerzas de seguridad y las autoridades locales y centrales. Remataba su intervención con el caso de la Normal de Ayotzinapa:

"La desaparición de 43 estudiantes en Iguala está lejos de ser un caso aislado, pero desafía a las autoridades a tomar medidas decisivas para poner fin a la impunidad y evitar esos crímenes en el futuro" ²².

El tema sigue en debate pero, en principio, México ratificó su compromiso para continuar la cooperación con el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de consolidar los avances e implementar las reformas al marco jurídico que ha adoptado en esta materia en los últimos años. Informó también sobre el estado de la investigación de los hechos de Cocula y destacó la detención de 102 personas, además del inicio de las labores del Grupo de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como resultado del acuerdo de asistencia técnica firmado entre los representantes de las víctimas, la CIDH y el Estado mexicano, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda, investigación y atención a víctimas en torno a ese caso.

El cambio más relevante en el frente externo fue el anuncio

²⁰ “Confronta Meade al relator de la ONU”. *El Universal*. 28 de marzo del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/cancilleria-encara-a-relator-de-la-onu-descalifica-su-trabajo-49037.html>

²¹ ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela. Consultado el 21 de abril del 2015: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF_Oko

²² *Ibid.*

presidencial de que México participaría en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que auspicia Naciones Unidas. Con esta determinación, el gobierno puede reclamar que su compromiso como actor global responsable ante la comunidad internacional y de conformidad con los principios y valores de la Organización de las Naciones Unidas, no es solamente palabrería. El anuncio se hizo además con gran cautela política al señalar:

“La participación gradual de México en las OMP estará apegada a los principios normativos de la política exterior dispuestos en nuestra Constitución. Este tipo de misiones, aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU contribuyen al objetivo de colaborar a favor del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con el apoyo y la participación conjunta de diversos países”²³.

Algunos meses después de la oficialización se informaba que cuatro oficiales militares mexicanos (dos designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, y dos por la Secretaría de Marina) se incorporarían en sendas operaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Los militares se desplegarán como Oficiales de Estado Mayor en la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) y como observadores en la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

En el caso de la MINUSTAH, un Capitán de Corbeta especialista en comunicaciones y un Mayor de Infantería Diplomado de Estado Mayor se incorporarán en funciones de asesoría y planeamiento de operaciones en el cuartel general de la Misión. En cuanto a la MINURSO, se integrarán un Capitán de Corbeta y un Capitán Primero de Infantería DEM.

La decisión de participar en Haití es tardía pero correcta. México no puede seguir observando a la distancia lo que ocurre en el Caribe y menos ahora que los Estados Unidos tienden a normalizar su relación con Cuba. Para México el Caribe y la región central de América son prioritarias por razones evidentes: están en nuestra zona de responsabilidad, son países de nuestra estirpe y además está en nuestro

²³ México anuncia su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. 24 de septiembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4920-417>

interés evitar su colapso. En décadas precedentes, México participó de manera activa (y por momentos brillantes) en coadyuvar con la estabilización de la región. Después de años de gobiernos democráticos y reformas constitucionales y económicas de gran calado, los países de Centro América (Guatemala y Honduras especialmente) se ven muy disminuidos en sus capacidades para contener el crimen organizado. La debilidad estructural de los gobiernos de Centro América plantea un doble desafío para México.

- 1) La crisis de gobernabilidad puede llevar a que alguno de ellos llegue a ser un narco Estado, y
- 2) Ser un santuario para las organizaciones criminales para abastecerse de armas, protegerse, y tener intercambios y contactos con otras organizaciones criminales o también con terroristas.

Respecto al caso cubano, si bien México ha tenido un papel poco relevante en el proceso de acercamiento que se cristalizó en la Cumbre de las Américas de Panamá, es evidente que para el gobierno de EPN es fundamental acompañar el proceso político y económico de Cuba.

En el plano global no parece haber demasiadas dudas entre los especialistas y las agencias internacionales sobre la permanencia de lo que ha dado en llamarse la agenda de riesgos globales que básicamente son dos: la estabilidad financiera y el cambio climático. Cada uno de ellos puede descomponerse en un amplio abanico de problemáticas particulares, pero ambos seguirán siendo fuente de inquietud y zozobra en los años por venir. En ambas arenas México tiene un papel importante que seguir cumpliendo.

Otro riesgo que convivirá con nosotros en los próximos años será el terrorismo. La muerte de Osama Bin Laden (mayo del 2011) consiguió reducir la tensión que Al Qaeda provocaba en la agenda de seguridad, pero no por ello se puede decir que el entorno que provocaba la violencia terrorista ha desaparecido. Por el contrario, nuevas organizaciones más radicalizadas y violentas (BOKO HARAM e ISIS) irrumpen con mayor fuerza. Ciertamente es que no tienen operatividad para amenazar la región de manera directa, pero eso no reduce la alerta terrorista. En consecuencia, no es descabellado suponer que los actores disruptivos no estatales que operan bajo la faceta del terrorismo o del

crimen organizado, o un vínculo entre ambos, seguirán presionando la estabilidad de algunos países y en la región de América del Norte tendremos por muchos años todavía la influencia de los dos.

Como vecino de los Estados Unidos, México no puede eludir un compromiso indeclinable con la lucha antiterrorista, pero menos puede desentenderse de la visión norteamericana de combate a las organizaciones criminales.

El aspecto más relevante de nuestra política exterior y de seguridad es la evolución de nuestra relación con la potencia hegemónica con la que compartimos no solamente una descomunal frontera terrestre, (de la cual, por cierto, se deriva una agenda específica que va desde la seguridad a la sustentabilidad) sino el perímetro de seguridad de América del Norte, que incluye además de las amenazas externas (cada vez menos probables) por lo menos, la seguridad en las aduanas comunes, la seguridad aeronáutica, la piratería y la propiedad intelectual y la bioseguridad.

No existe ningún diseño realista que pueda considerar que en la ecuación de seguridad en América del Norte, México y los Estados Unidos dejarán de ser aliados estratégicos y compartir una intensa cooperación bilateral. Pueden darse cambios de gobierno en los dos países, como un regreso de la derecha republicana que despliegue una agenda nativista agresiva en contra de los migrantes o el ascenso de la izquierda nacionalista en México, que utilice el antinorteamericanismo como arma política, pero es altamente improbable que el círculo vital de intereses compartidos se fracture. Razones de tipo económico, político-militares y especialmente demográficas (son varios millones los ciudadanos que tienen la doble nacionalidad) permiten constatar que México y los Estados Unidos tienen un nivel de integración muy elevado, del que resulta complicado dar marcha atrás, por tormentosa que pueda ser la relación en un momento determinado.

Es fundamental para la estabilidad de la zona fronteriza que encontremos un modelo de entendimiento diferente con los Estados Unidos, que nos asegure una frontera en la que las agendas de prosperidad, sustentabilidad y seguridad sean compatibles y generen oportunidades en vez de conflictos.

Ha resultado muy interesante ver el proceso de adaptación del nuevo gobierno mexicano a la rutina establecida por la administración anterior con el gobierno de Obama. La dispersión de contactos entre

agencias y dependencias mexicanas y americanas se convirtió en un espacio fértil para desarrollar redes informales entre funcionarios de los dos países. Como es sabido, un gobierno nunca es un actor unificado que concentre una racionalidad única y centralizadora y que ésta sea compartida por todos sus órganos, agencias y secretarías. En realidad todo gobierno está sujeto a dos grandes lógicas. La primera es la competencia (y a veces franca rivalidad) entre las agencias (en especial las de seguridad) y la segunda las prioridades políticas y personales de los titulares de cada una de las dependencias.

En el plano bilateral puede ocurrir que las relaciones personales entre los funcionarios desarrollen vínculos de confianza con personajes concretos, con los que se ha trabajado a lo largo de los años y en consecuencia se han desarrollado los nexos apropiados para que el sistema funcione. Suelen ser redes precarias y discrecionales pero funcionales en coyunturas concretas. Es claro que en las comunidades de inteligencia las relaciones entre los servicios de distintos países se vinculan a lo largo de los años con independencia de los relevos a los que proceda cada administración. No siempre ocurre que todos los funcionarios se supediten del todo a la lógica política de gobierno en turno y que ellos tengan su propia dinámica, algo así como: “entre colegas nos entendemos”.

La asimetría entre México y Estados Unidos, en lo tocante al desarrollo institucional del aparato de seguridad, favorece que haya cierto patronazgo de las instituciones norteamericanas sobre sus contrapartes mexicanas. Esto puede resultar muy práctico para la CIA, el FBI o la DEA, pero no ha sido necesariamente lo más conveniente para México, pues puede diluirse la línea de mando y las lealtades de los operadores. Ese es el fundamento para instituir la ventanilla única. El que esto ocurra tiene lógica política evidente, pero no significa que automáticamente funcione por tres razones que apunto de manera resumida. La primera es que la ventanilla receptora sea creíble y confiable para sus contrapartes (cosa que suponemos), pero al mismo tiempo debe ser funcional para distribuir internamente el juego a los distintos integrantes del aparato de seguridad (recordemos el fallido intento centralizador de Adolfo Aguilar en 2001). La información de inteligencia suele ser crítica y en consecuencia debe llegar en tiempo y forma al destinatario (o usuario) de forma que pueda utilizarla oportunamente. De hecho, si la información llega tardíamente deja de ser inteligencia y puede ser periodismo o

historia, en la medida en que ayuda a saber, pero no permite al gobierno anticipar su actuación y conjurar así la amenaza o el riesgo de que se trate. La segunda es que el intercambio de información entre agencias se pueda dificultar por el relevo de cuadros que ocupen las oficinas de enlace más importantes. Si los ocupantes de esos despachos no son identificados como “miembros de la comunidad”, sino como políticos que persiguen agendas diferentes, es muy probable que el flujo de información tienda a ralentizarse. La tercera es que el aparato de seguridad mexicano compita, como lo ha hecho visiblemente en los últimos años, por obtener un reconocimiento público por su habilidad para relacionarse con los vecinos.

El Secretario de Gobernación puede efectivamente ser la cabeza del gabinete de seguridad, pero puede ocurrir que un subordinado suyo adquiera una relación privilegiada en Washington y esto detone la rivalidad con las fuerzas armadas y se convierta en un problema gerencial y político para el propio Secretario de Gobernación y en última instancia para el Presidente. Hasta ahora las cosas parecen estar bajo control. El Director del CISEN, encabeza el grupo de alto nivel que atiende esa agenda.

En resumen, me parece que la lógica de la ventanilla única tuvo sentido desde el punto de vista político, pero podría complicarse si no se modifica el sistema en su conjunto de tal manera que la información fluya y se garantice la convivencia armónica entre todos los participantes. Pero más importante aún es que esa ventanilla gane credibilidad y respetabilidad en el gabinete de seguridad mexicano, acreditando día a día que todo lo que hace lo hace por el bien del país y no para perseguir otros propósitos y es que consiga tener la autoridad moral con los vecinos de que todo lo que se tramite en esa oficina llegue a tiempo a quienes tiene que llegar.

Es interés de México que la agenda de seguridad común se sitúe fuera del sensacionalismo periodístico y el oportunismo político. Por su relevancia y complejidad debe situarse en una dimensión que abra las puertas a una corresponsabilidad efectiva de fondo, que pondere el grado de integración que ya existe entre los dos países y la relevancia de ambos en la ecuación de seguridad regional.

REFERENCIAS

- Asociación Alto al Secuestro. Consultado el 21 de abril del 2015:
<http://www.altoalsecuestro.com.mx/>
- Bonner, Robert, The Cartel Crackdown. Foreign Affairs. May-June 2010.
- Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015:
<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>
- Confronta Meade al relator de la ONU. *El Universal*. 28 de marzo del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015:
<http://www.eluniversal.com.mx/primeraplana/2015/impreso/cancilleria-encara-a-relator-de-la-onu-descalifica-su-trabajo-49037.html>
- Curzio, Leonardo, “La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos” en OROPEZA, Arturo (coord.): México, 2102. La responsabilidad del porvenir. UNAM-IIJ. 2012, México.
- , Dangerous liaisons: organized crime and political finance in Latin America and beyond. Estados Unidos de América. Brookings Institution. 2013. Editado por Kevin Casas-Zamora.
- Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores. 25 de febrero del 2015.
<http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-48-reunion-ordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-gobernadores/>
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). INEGI. 7 de abril del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015:
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015_04.pdf
- Ferri, Pablo, Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México. Revista Esquire. 19 de mayo del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito/>
- Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. 29 de diciembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015:
http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf

- México anuncia su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. 24 de septiembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4920-417>
- ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela. Consultado el 21 de abril del 2015: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF_Oko
- Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 19 de diciembre del 2014. <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-37-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>
- Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-jura-de-bandera-de-los-cadetes-de-1er-ano-generacion-2014-2019-de-la-heroica-escuela-na/>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://pnd.gob.mx/>
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://cdn.presidencia.gob.mx/resumen-ejecutivo.pdf>
- Sueldos de policías estatales y municipales. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios de Policías 2010 y 2011_210911.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios%20de%20Policias%202010%20y%202011_210911.pdf)

UNA PERSPECTIVA GLOBAL PARA LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO

Guadalupe González Chávez*

INTRODUCCIÓN

En la búsqueda y comprensión del entorno que rodea la seguridad de las naciones, han evolucionado los enfoques y las percepciones, se han desarrollado nuevos conceptos, criterios de análisis y diseños estratégicos que tienen el objetivo de su preservación y fortalecimiento.

La globalidad a la que está sujeto México como país ha llevado a que el discurso nacional incorpore la relación con el entorno como un factor necesario para el desarrollo nacional. Construido desde los pensadores, los administradores públicos, las organizaciones de la sociedad preocupadas por la preservación y desarrollo de la nueva nación

* Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Comunicación por la Universidad Iberoamericana; Candidata a Doctora por la Universidad Anáhuac. Experiencia como docente en el INAP, Universidad Iberoamericana y Universidad Anáhuac, y como columnista de la Sección Global del Excelsior Actualmente es Directora Académica de la UDLAP Jenkins Graduate School, Ciudad de México, y comentarista de Radio Educación.

se ha ido transformando este discurso, en la búsqueda de ese acomodo y el lugar que México debe ocupar en su región y en el mundo.

En este artículo se hace referencia al contexto de la globalidad como un factor que incide en la seguridad nacional de México, a quienes lo estudian, y se identifican factores que sugieren que en nuestro país se puede incorporar también esta perspectiva para el análisis y fortalecimiento de la seguridad nacional.

Por ello, en este artículo se propone que se responda a la necesidad de que México ubique su seguridad nacional en la agenda global de seguridad, como una categoría a integrar en su estudio y para la construcción de los enfoques y del accionar de los entes públicos en esta materia. En particular, de los objetivos y procesos de ejecución de las políticas públicas, administración de los bienes nacionales, de los pobladores, del territorio y de las instituciones de gobierno en el país. Al mismo tiempo, para que desde la reflexión mexicana se contribuya a la construcción global de las visiones mundiales de la seguridad.

La seguridad global, el concepto

La propuesta de la seguridad global como concepto se ha expresado tanto en el pensamiento teórico como en el práctico desde diferentes disciplinas. En la actualidad, se incorpora la idea de la construcción de una agenda global en los enfoques de estudio de la seguridad¹, y en la agenda de muchos países, cuando se abordan las cuestiones fundamentales de la sobrevivencia humana, la naturaleza, el entorno, la seguridad humana² y las actividades vitales de las diferentes sociedades que habitan el planeta Tierra.

En el campo de la administración y la gestión pública ha sido incorporado en el discurso gubernamental como en el de los organismos internacionales, y es incorporado ya en los planes gubernamentales y político-administrativos de muchos países. Un ejemplo de ellos es el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México, en el que se establece,

¹ *Understanding Global Security*. (Hough, Understanding Global Security)

² “Visiones alternativas sobre seguridad en América Latina: hacia una contribución global en seguridad humana”. (Gómez Salgado)

como una de las cinco metas nacionales, la de un México con Responsabilidad Global.³

Se puede afirmar que esta evolución tiene su correspondiente jurídico en el surgimiento del derecho global y el neoconstitucionalismo⁴ que analizan los efectos de la incorporación de conceptos relacionados con la dimensión global, incluyendo los derechos de las personas y su relación con el entorno, incluida la naturaleza.

Es de destacar que no es posible equiparar el concepto de seguridad global con el de seguridad internacional, ni mucho menos colocar como opción el tener que escoger una u otra categoría para el análisis de una situación relacionada con el campo de la seguridad, o más específicamente, con la seguridad nacional.

El concepto de seguridad global se comprende mejor si se toma como una categoría cuyo origen es geoterritorial, como lo pueden ser también los conceptos de regionalidad o localidad, que se han ampliado para incluir al hombre y su entorno. En tanto, el concepto internacional surge como uno que da respuesta a la necesidad de nombrar e identificar la relación entre naciones, concepto que tiene un origen antropológico y cultural que evoluciona desde la perspectiva político- militar a partir del análisis de la influencia de la relación con el otro país o entre países.

Los conceptos de paz y seguridad internacionales se refieren a un concepto plural ante cuestiones de la relación entre países, enmarcado en la interpretación común de que se trata de problemas entre países⁵, como ha quedado plasmado en el primer propósito de la organización de Naciones Unidas: “1. Mantener la paz y la seguridad internacionales”.⁶

³ Quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo. México con Responsabilidad Global. “La quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 comprende las políticas del Gobierno de la República encaminadas a defender y promover el interés nacional en el exterior, y a contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo de México, a través de relaciones cercanas, mutuamente benéficas y productivas con otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa. Un México con Responsabilidad Global buscará ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo; reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; promover el valor de la nación en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero.” (México. Gobierno de la República.)

⁴ “Necesidad del Derecho Global”, en Domingo, *Necesidad del Derecho Global* (2009).

⁵ *Votos y Vetos en las Naciones Unidas*. (Marin Bosch)

⁶ “Los Propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar

La novedad teórica, académica, jurídico-administrativa, política y social, se encuentra en este intento de incorporar una visión holística del entorno y colocar aquellos elementos de la seguridad que no era posible o era difícil medir e identificar desde la perspectiva internacional. En ocasiones eran asuntos catalogados como “los otros asuntos”, “temas relacionados” y eventualmente como “temas globales”.

Esto se expresa de una manera particularmente clara, cuando se estudia la seguridad nacional, en referencia a la relación de la persona, las instituciones y el entorno, sea internacional o global.

Hoy, a la posición de los países miembros de las Naciones Unidas se incorpora el concepto de seguridad global en el discurso de los altos representantes gubernamentales, de los observadores internacionales y de las redes y organizaciones de la sociedad civil, en el entendido de que se trata de la nueva agenda de la paz y la seguridad internacionales.

La otra novedad es aquella que se refiere a una idea de que la seguridad de las personas, sus actividades, su entorno, su nación, ocurre en el mismo momento que la del planeta como algo alcanzable. Que observa los fenómenos que ocurren ahí, de una manera inseparable respecto a sus habitantes, que forman parte del conjunto global como objeto de la seguridad.

Problemas como los de la paz y la guerra entre las naciones en las que las decisiones dependen de personas, organizaciones o gobiernos, cuentan con un tejido de análisis y estudios que han nutrido los estudios tradicionales de las relaciones internacionales y del Derecho

amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.” *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de La Corte Internacional De Justicia.* (Naciones Unidas)

Internacional Público, que hoy se complementan con perspectivas globales.

Actualmente el estudio de los enfoques globales tiene también expresión teórica en las escuelas de ciencia política, de relaciones internacionales, y de seguridad. Ejemplo de ello es la descripción de Peter Hough de los estudios sobre conceptos de seguridad y el análisis que presenta de la diferencia entre la seguridad tradicional respecto las nuevas visiones amplias de la seguridad.⁷

Asuntos de interés global generados de forma independiente de fronteras, en los que intervienen la naturaleza o factores que tienen que ver con la globalidad del planeta, dan pie en el siglo XXI al estudio específico de la seguridad global y su influencia en distintos ámbitos de la seguridad, transformando los resultados del análisis de los problemas que han sido estudiado antes con el enfoque nacional o el internacional, como los discursos de las políticas exteriores, o los problemas y conflictos regionales.

No se puede separar la interdependencia que existe entre los dos ámbitos y las consecuencias prácticas de esta relación, en tanto en algunos casos, por influencia o por impacto de la relación entre las naciones, se puede actuar en beneficio o en contra de la seguridad global.

Por eso, independientemente de que si para algunos la seguridad global es parte de lo que debe ser incorporado en el concepto de seguridad y derecho internacional, es importante que la materia se estudie en lo específico. Puede ser más sencillo incorporar, para su análisis, la seguridad internacional como parte de la seguridad global.

La seguridad global, el enfoque

El enfoque global es una perspectiva que permite contar con un marco que define como límite el entono más amplio, y no sólo la perspectiva internacional de las escuelas de la política comparada, y de algunos de los enfoques del estudio de las políticas internacionales de los países o de la política internacional en general.

⁷ Para Hough, el Estudio de la Seguridad en el contexto global es una subdisciplina de la ciencia política a la que comúnmente se refiere como *relaciones internacionales*, cuyos principales paradigmas ofrecen “alternativas conceptuales útiles en la comprensión de una complejidad” en el estudio de las “interacciones entre actores en el sistema global contemporáneo”. Interpretación propia. (Hough, Defining security)

Implica la integración de la información general y el estudio de fenómenos de orden natural, humano y mixto. Facilita la recopilación e interpretación de información y de datos en circunstancias complejas; facilita el análisis multidimensional de los factores que inciden en el entorno público y la identificación de áreas necesarias para la prospectiva de la gestión pública; o se aplica en el campo administrativo como en el modelo propuesto por Mario Santos Caamal para la administración estratégica de la seguridad nacional⁸.

Permite la integración multidisciplinar, transdisciplinar e interdisciplinar para la construcción de una visión amplia, plural e incluyente al estudiar los intereses, las necesidades, problemas, riesgos y amenazas a considerar en las estrategias para fortalecer y desarrollar la seguridad de las naciones.

El estudio de la seguridad global no implica la sustitución del estudio de la seguridad internacional como enfoque, mucho menos del estudio de las políticas exteriores de los países en cualquiera de sus ámbitos, bilateral o multilateral. Ahora es, incluso, común encontrar estudios sobre las políticas globales de los países no sólo como instrumentos de políticas exteriores conducidas por las áreas político administrativas responsables de las vinculaciones interestatales.

Pero sí es un enfoque de estudio que permite integrar los estudios de la seguridad nacional con los de la paz y seguridad internacionales, siendo más indicado asociar a este concepto aquellos que tienen que ver con los ámbitos regionales y locales, multiregionales o interregionales, y subregionales.

Supone el surgimiento de una nueva articulación global que presenta la configuración de un sistema en el que actores públicos y privados, individuales y colectivos, interactúen en diferentes planos con múltiples posibilidades de incidencia en el sistema de seguridad nacional y global.

Aplicaciones posibles

La profundización de los estudios en el campo de la seguridad nacional y su entorno confirman la plena correlación entre los factores nacionales que producen seguridad y los factores del entorno. La vulnerabilidad de

⁸. *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional*. (Santos Caamal. Almirante C.G. DEM; (Ret.)).

las comunidades aumenta en la medida en que no logra establecer un balance adecuado entre las políticas a su interior que la fortalecen y la acción de actores y/o fenómenos que ocurren al ser parte de una comunidad y un entorno más amplios.

Requiere de la incorporación de los temas relativos a las seguridades necesarias para un país o comunidad, región o comunidad de naciones en los esquemas y mecanismos sobre los que se construye la gobernanza. Y también de la articulación del accionar exterior con el interior, pero no sólo esto. También supone el reconocimiento de que lo interno de un país es parte del entorno global y que lo que ocurre a nivel local tiene consecuencias globales. O, como lo señala Mario Santos Caamal, cuando el Estado está "... entre la globalización y la localización"⁹.

La incorporación de los temas globales en el diálogo político y en el diálogo político-social, y gubernamental-no gubernamental, en la reflexión académica es necesaria para la construcción de una nueva gobernanza con consensos básicos. Se trata de una acción teórica y doctrinal, pero también práctica. Permite identificar en la prospectiva mejores escenarios posibles y visibilizar opciones óptimas de la seguridad. Una mirada desde este ángulo permitiría dimensionar fenómenos globales e identificar los vacíos del sistema internacional.

Como se ha demostrado reiteradamente, cuando se estudian riesgos en la seguridad nacional y en el entorno global, no es suficiente el cumplimiento de compromisos en el campo internacional para resolver el dilema desarrollo sostenible-desarme y solución de conflictos y problemas estratégicos, por ejemplo. No basta con que un país cumpla con las metas de no agredir a otro e incluso con los compromisos de control de armamentos, si otros factores afectan la seguridad global y la seguridad internacional.

Los beneficios de los enfoques globales los han encontrado los actores privados, las organizaciones no gubernamentales, las agencias internacionales y las comunidades del conocimiento que se dedican a problemas desatendidos por las políticas públicas tradicionales.

Casos prácticos se observan con la creación de los organismos de control de armamentos y no proliferación, en los que la cooperación amplia permite que se obtengan beneficios mediante la inversión de

⁹ "El Estado entre la Globalización y la Localización". (Santos Caamal. C.G. DEM (Ret.))

recursos públicos y privados en esfuerzos como los sistemas de verificación y el desarrollo de tecnologías necesarias para los fines de la paz y la seguridad internacionales, que tienen su mejor aplicación en el campo pacífico, llámese químico, biológico o nuclear.¹⁰

Otro caso puede encontrarse en el régimen de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), o en el sistema de vigilancia internacional en el campo de los ensayos nucleares, cuya estructura de implementación se ha logrado gracias a la cooperación voluntaria de países, lo que permite medir, con alta exactitud, cuestiones sismológicas y de contaminación radiológica.¹¹

O bien, en la cooperación meteorológica y espacial, en torno a la sociedad de la información y del conocimiento para la paz y el desarrollo sostenible¹²; en asuntos relacionados con temas agrícolas, de salud y otras áreas estratégicas para la población, como lo son la seguridad alimentaria y de la movilidad; la prevención y apoyo en situaciones de desplazamiento no voluntario por razones naturales o de conflictos, y la solución ante problemas financieros globales.

En el plano ambiental los ejemplos todavía son más claros. La contaminación de las capas del ozono, la desertificación y falta de agua acompañado del agotamiento de los recursos acuíferos, la urbanización en zonas de riesgo ambiental, y la falta de inversión de las comunidades del conocimiento en problemas globales, ha facilitado los terribles efectos de los desastres de origen natural o combinados con la acción humana.

Dos casos claros, pero no únicos, son los de la seguridad climática y energética¹³. Otro, el de los litigios y problemas relacionados con la seguridad nacional, para los que no hay un interlocutor claro en el sistema global. Por ejemplo, la piratería en alta mar, el deterioro de la calidad del agua marina, la contaminación espacial, la basura sin dueño que circula en el planeta.

¹⁰ *The Chemistry of Regimen Formation*. (Bernauer)

¹¹ “Relación con el CTBTO”. (Sistema Sismológico Nacional. México),

¹² “Towards Knowledge Societies, for peace and sustainable development”. (UNESCO, UIT, PNUD, UNCTAD).

¹³ “Seguridad energética y seguridad climática: desafíos para la Unión Europea en el siglo XXI”. (Chanona, Seguridad energética y seguridad climática: desafíos para la Unión Europea en el Siglo XXI)

De igual manera, los otros grandes riesgos como el incremento y resurgimiento de conflictos, la negación a la incorporación de la pertenencia a nuevas regiones y las necesidades que producen las políticas, la movilidad humana y las estrategias de desarrollo.

Ejemplos contemporáneos podrían ser los relativos a problemáticas como la caza ilegal de animales, el secuestro y desaparición de niños menores no acompañados en los procesos de migración, la cooperación ante situaciones específicas relacionadas con desastres naturales, o la desaparición de aviones y presencia de la piratería en aguas internacionales. Lo mismo, en lo relativo a los asuntos espaciales, los relacionados con nuevas regionalidades en las que intervienen muchas dimensiones de las seguridades que se quieren alcanzar o proteger.

Un caso recientemente focalizado a partir de la caza ilícita y destrucción de los instrumentos de contención para la protección de la fauna en Zimbabue, que se reconoce como simbólico de las nuevas culturas enfrentadas, y las problemáticas de sobrevivencia del planeta del animalicidio, ejemplificados en la muerte del león “Cecile” fuera de una reserva de protección animal, que provocó la adopción de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas llamando a los países a actuar frente a quienes practican la caza y tráfico ilícito de animales silvestres (30 de julio de 2015).¹⁴

Otro caso es el del nuevo tejido de negociaciones comerciales que surgirán a partir del Acuerdo Transpacífico y el Acuerdo Global México–Unión Europea, la creación de bancos, las negociaciones financieras para el caso griego o las negociaciones en el campo del cambio climático, aeronáutica y el mercado mundial de alimentos.

O las ventajas y problemas en las negociaciones y sistemas de control, verificación y vigilancia de los procesos de control y no proliferación de armas, y desarme, que todavía no resuelven los problemas relativos a la circulación de armas entre civiles (legal o ilegal), o el adecuado balance entre los aspectos e impactos públicos de la producción, diseño, distribución y venta de armamentos.

Al revisar el tipo de estudios, Pope G. Atkins¹⁵ indica que estos podrían realizarse desde el ámbito académico y desde el práctico, y que ambos se apoyaban mutuamente, y que en un sinnúmero de casos, son

¹⁴ U.N. tackles illicit wildlife poaching amid Cecil the lion uproar. (Nichols)

¹⁵ “Marco de Referencia para el Análisis”. (P. G. Atkins)

los mismos prácticos quienes teorizan y los teóricos quienes practican en el ámbito del gobierno y de las políticas públicas.

Los estudios globales pueden realizarse con similares criterios, independientemente de si son descriptivos, explicativos, predictivos, se concentran en el debate normativo o en la prospectiva¹⁶. Esta última permite la contextualización más amplia y objetiva del accionar de la administración pública y la gobernanza del futuro.

El método de análisis para la Nueva Administración Pública

La idea de la globalidad en la gestión pública contemporánea es congruente con las ideas de gobierno abierto y gobernanza, que coinciden con el concepto de la administración pública global.

No es entendible que se logre la gobernanza sin la participación consciente y decidida de los actores más allá de las fronteras. La falta de procesos coherentes con la gobernanza en cualquier región del mundo afecta al resto de países y naciones en sus procesos internos.¹⁷

Un ejemplo claro de esto es la existencia de grandes esfuerzos de las diferentes administraciones públicas de países de diversas regiones en esquemas de respuesta, en cooperación ante fenómenos humanos, como las masivas migraciones que se viven en períodos estrechos de tiempo, sin precedente en diversas regiones del planeta.

Lo mismo ocurre en la innovación, en las respuestas y esquemas institucionales ante los fenómenos de desastres, prevención de riesgos, solidaridad, cooperación y sustentabilidad¹⁸ y más recientemente, en la cooperación entre países a través de organismos internacionales respecto a temas como la impunidad o las crisis humanitarias.

En las grandes migraciones, la falta de gobernabilidad y gobernanza trasciende fronteras; en la movilización global de recursos ante los desastres naturales, la comunidad internacional dirige de forma

¹⁶ “Explicaciones y Prescripciones”. (G. Atkins)

¹⁷ “Regional security governance in the Americas: the Organization of American States”. (Chanona, Regional security governance in the Americas: the Organization of American States)

¹⁸ “Towards a new narrative of sustainability”, *Development Dialogue, No future without justice. Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives*. (Chanona, Towards a new narrative of sustainability.)

concentrada recursos a fin de paliar problemas. La interconectividad entre los fenómenos es clara en ambos casos.

Utilizando el conjunto de cinco enfoques de análisis que propone Pope G. Atkins¹⁹, cuando se observan elementos con características globales en el estudio y la práctica de asuntos de seguridad, se identifican elementos que reflejan la formación de un nuevo paradigma que influye en el pensamiento administrativo nacional y de la ciencia política, respecto a su entorno.

Descripción. Ocurre un fenómeno de cambio de paradigma en el discurso y tipo de estudios en los que se sustentan las estrategias de la seguridad nacional. Se pasa de una visión de conflicto entre países, a la incorporación de elementos de seguridad interna y del entorno global.

Explicación. Se incrementan los estudios que intentan dar respuestas globales o explicaciones globales a situaciones locales.

Debate normativo. El enfoque jurídico habla del surgimiento del derecho global. Este derecho estaría ligado al neoconstitucionalismo que enfoca a la persona con su entorno.²⁰

Predicciones. Se menciona que se va hacia la gobernanza global, en los diagnósticos de riesgo se incorporan elementos que no son de carácter internacional, sino global.

Prescripciones. Se comenta sobre el surgimiento de la dimensión global de la administración pública²¹ o de la necesidad de disminuir la brecha entre teoría y práctica en el contexto global²².

La seguridad global en los discursos de la seguridad

El discurso en la administración pública ha ido evolucionando al concepto de administración pública global y no sólo administración pública nacional o internacional. Se escribe sobre las responsabilidades globales en el discurso internacional.

¹⁹ “La empresa teórica”, (P. Atkins)

²⁰ *El Derecho Global*. (Domingo, Cap. V: El Derecho Global, un reto de nuestros días)

²¹ *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*. (Raadschelders y Vigoda-Gado)

²² *Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations*. (Welch y Wong)

En los organismos internacionales, asuntos humanitarios, de desarme y seguridad internacional, análisis de conflictos y problemas de la paz, se analizan desde el punto de vista de sus repercusiones globales, desde enfoques multidimensionales. A nivel países, se encuentra en el discurso de la política pública, en particular la política exterior. En muchos casos, es objeto de la política de seguridad nacional.

La idea de la seguridad global está localizada de una forma acentuada en lo que avanza el tiempo, en los organismos y mecanismos internacionales, en los discursos país, el debate en los órganos de los organismos y en los programas para la administración de los mandatos que llevan a cargo las áreas responsables de la operación de las decisiones tomadas por los países en los órganos deliberativos.

Tal es el caso de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, que a través de la deliberación y el acuerdo adecúan permanentemente su marco de acción apoyados en mandatos reconocidos por el derecho internacional.

La evolución de las concepciones de seguridad a la par del incremento del discurso global está presente también en organismos, mecanismos y acuerdos internacionales de mandato regional limitado, como los de la Asociación de Países del Sureste Asiático, ASEAN, en la que se debate en el contexto de su relación con Europa sobre el concepto de “comunidad global” en 2003²³, por ejemplo. Recientemente, en 2013, los Jefes de Estado de los países miembros emitieron en Japón un pronunciamiento sobre los retos regionales y globales que enfrenta la región en la celebración de los 40 años de creación de la organización.²⁴

En el plano hemisférico el concepto de seguridad global está incluido en el lenguaje de diversas áreas de la actividad de los países miembros y del aparato burocrático de la Organización de Estados miembros. Lo que está reflejado en la adopción de nuevos significados a los conceptos de seguridad en la última década, se ha incorporado el concepto amplio de “seguridad multidimensional” en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la que resultó la Declaración sobre

²³ “The Imperative of Global Community”. (Reyes. Sec. of the Interior and Local Government)

²⁴ “Hand in hand, facing regional and global challenges”. (ASEAN)

Seguridad en las Américas que tuvo lugar en México en 2003²⁵, a partir de las decisiones de la Cumbre de las Américas en Chile en 1998, y en la Provincia de Quebec, Canadá, en 2001 para el estímulo del diálogo sobre los nuevos factores que intervienen en la seguridad regional y hemisférica.²⁶

Lo mismo ocurre en los avances de los acuerdos en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN), establecida en Cancún, México en 2006²⁷. O en los retos, como se plantea en la publicación coordinada por Abelardo Rodríguez Sumano, en la que se señala que los tres países miembros de la alianza deberían realizar esfuerzos "...más amplios e integrales en el desarrollo de una seguridad regional del siglo XXI, ligada al hemisferio y a la globalización.", y "Por su parte, México tiene por delante el reto ineludible de redoblar sus esfuerzos en el plano nacional para construir un mejor andamiaje de sus relaciones consigo mismo y con el exterior".²⁸

La necesidad de insertar la discusión regional en un marco más amplio se encuentra también en la deliberación y reflexión sobre las seguridades que se requieren en los procesos de integración regional y su papel global en la Asociación de Estados del Caribe en México en 2014²⁹; en el Proyecto Mesoamérica de Integración –en el que participa Panamá, lugar estratégico para la comunicación entre el Pacífico y el Atlántico– espacio en el que se ha definido la paz, la prosperidad y la integración como los temas centrales en la reunión más reciente en Guatemala en 2015³⁰.

²⁵ Declaración Sobre Seguridad en Las Américas (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003) (Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial Sobre Seguridad)

²⁶ En la Segunda Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Chile en el año 1998, se adoptó la decisión de "... estimular "el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales, y estratégico-militares en el Hemisferio y en sus sub-regiones." (Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial Sobre Seguridad)

²⁷ "Responsabilidad Tripartita en La Alianza Para La Seguridad Y Prosperidad de América del Norte: Perspectiva En Busca de Nuevos Paradigmas". (Méndez Lugo)

²⁸ *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* (Rodríguez Sumano (Coordinador))

²⁹ "Declaración de Mérida". (Asociación de Estados del Caribe)

³⁰ (XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla)

O en las discusiones estratégicas sobre las necesidades de seguridades en la Alianza del Pacífico, fundada en la provincia de Antofagasta, Chile en 2012, en la que se ocupan de la importancia de la participación parlamentaria³¹; en el Consejo Ártico, foro intergubernamental fundado en 1996 que promueve la cooperación y coordinación entre los Estados –dos de ellos aliados estratégicos en el campo comercial para México–, comunidades indígenas y otros habitantes del Ártico, en particular sobre asuntos del desarrollo sostenible y la protección ambiental en esa zona.³²

Entre los asuntos de importancia en los que coinciden los participantes en estos ámbitos de cooperación regional destacan las preocupaciones por el calentamiento global, los desplazamientos y migraciones de origen no intencional, la seguridad del comercio, del turismo y la inversión.

A manera indicativa, el ejemplo de la búsqueda de documentos que pudieran incluir los conceptos *seguridad global*³³, *global security*³⁴, *segurança global*³⁵ *sécurité globale*³⁶ y en los sitios de Internet y páginas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ilustra la diversidad de perspectivas respecto al concepto.

³¹ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. “Declaración de Antigua Guatemala “Paz, Integración Y Prosperidad: Hacia Una Agenda Renovada de Cooperación Mesoamericana”. (Alianza del Pacífico)

³² Los Estados participantes son Canadá, Reino Unido de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Federación Rusa, Suecia y Estados Unidos de América. Traducción propia. (The Arctic Council)

³³ “*seguridad global*”. En una búsqueda realizada a través del motor digital de la página oficial de la Organización de Estados Americanos el 26 de julio de 2015 se encontraron 204 documentos en 1.131 segundos para el concepto “seguridad global”. (Organización de Estados Americanos)

³⁴ “*global security*”. El resultado de la búsqueda de la palabra “global security” mostró la existencia de 256 en 1.352 segundos con ese criterio, en menos de diez minutos. (Organization of American States)

³⁵ “*segurança global*” El resultado de la búsqueda de la palabra “global security” mostró la existencia de 256 en 1.352 segundos con ese criterio, en menos de diez minutos. (Organización de Estados Americanos)

³⁶ “*sécurité globale*” El resultado de la búsqueda de la palabra “global security” mostró la existencia de 256 en 1.352 segundos con ese criterio, en menos de diez minutos. (Organización de Estados Americanos)

Como se identificó el registro de más documentos que incluían el concepto en inglés, en español y en portugués, los idiomas oficiales en la OEA, mientras, respecto a los conceptos seguridad internacional, security, *segurança internacional*, *seguridad mundial*, *world security*, ocurre lo mismo.

Lo anterior, sugiere interesantes pistas de investigación respecto a la utilización de conceptos y lenguajes comunes en las organizaciones internacionales cuando se trata de asuntos relacionados con la seguridad global y la seguridad internacional. Esto, con implicaciones respecto a la misma existencia e impacto de los acervos y documentos en los que se representa el pensamiento de las organizaciones, su traducción, su disponibilidad y acceso para los administradores públicos, tomadores de decisión y público en general.

El debate tiene consecuencias en los procesos de negociación, acuerdo y/o decisión de tipo político-administrativo y jurídico, tratándose de un tema fundamental para la comunicación entre países, como lo establecen las Cartas fundacionales de ambas organizaciones, en las que se sustenta el derecho internacional en la búsqueda de la paz y la seguridad internacionales.

Sólo en español, destaca en la diferencia de atención que se da a los conceptos seguridad global y seguridad internacional, así como sus coincidencias en las búsquedas con el concepto seguridad nacional, el hecho de que es creciente la incorporación del primero en los documentos de los acervos.

Pensar globalmente la Seguridad Nacional de México

Pensar la seguridad nacional de México desde una perspectiva global en el siglo XXI requiere el desarrollo de un pensamiento espacial que incluya las dimensiones global, regional y local, cuando se estudia lo que tiene que ver con la población, el territorio y el gobierno.

Pensar desde una perspectiva de globalidad implica un pensamiento en esa dimensión para la seguridad nacional. En México, salvo muy pocas excepciones, se ha estudiado el entorno y sus implicaciones para la seguridad nacional desde la perspectiva de la seguridad internacional.

Las características del país y sus múltiples vinculaciones con el entorno planetario implican que esta visión representa una variación

respecto a la visión interestatal, propia del pensamiento que prevaleció en los análisis de la seguridad a partir de la generación de una agenda internacional, que surge en el inicio de las organizaciones internacionales a mediados del siglo XX.

Los retos actuales de la seguridad nacional en México para la población, gobierno y territorio, se ubican en un entorno que adquiere nuevas características, a raíz de las modificaciones constitucionales y la adopción de nuevos marcos internacionales e interinstitucionales en el campo de la seguridad.

Conceptualización que se suma a la teoría construida a lo largo de la instauración y desarrollo de la nación mexicana y de sus compromisos internacionales en diferentes épocas de la historia, como refiere Leonor Ludlow al describir la historia de los proyectos de los Secretarios de Hacienda y sus implicaciones internacionales; primero, los de la nación independiente, luego sin consenso ante diferentes actores internacionales³⁷. Y finalmente a partir de 1917 con posición estatal única frente al exterior, como lo refiere Omar Guerrero en la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicada en 1993.³⁸

La existencia de la centralización de la gestión de las diferentes administraciones públicas en México no ha significado, sin embargo, la existencia de una visión única frente al exterior. Estas divisiones respecto a lo que representan las seguridades necesarias a alcanzar respecto al entorno y su vinculación con el interior se han visibilizado en mayor medida en los períodos de enfrentamiento, alternancia y negociación internacional, o en períodos en los que la percepción de amenaza y el debate interno han llevado a sostener una posición independiente y neutral ante conflictos internacionales.

Ejemplos de estas circunstancias se pueden encontrar en los debates en los Congresos, Ayuntamientos fronterizos e incluso más recientemente en los debates en el campo de la seguridad nacional, cuando se amplió el debate para la redacción y publicación de la Ley de Seguridad Nacional, en el que un punto nodal lo constituyó la interpretación sobre la relación con el entorno y los compromisos internacionales de México³⁹. Y como máximo, a tomar partido siempre

³⁷ “Los Secretarios de Hacienda y sus Proyectos”. (Ludlow Wiechers),

³⁸ “Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. (Guerrero),

³⁹ Abelardo Rodríguez Sumoano refiere al a interacción entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y con especialista en cuestiones internacionales, derechos

desde el marco universal de los organismos multilaterales como punto de referencia de la seguridad nacional.

En lo particular, no se puede dejar de hacer mención de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se expresa, en su conjunto, una posición nacional más coincidente con lo que sería una agenda de la seguridad global y no sólo de la seguridad internacional.

El marco político y jurídico-administrativo mexicano

Más recientemente, a partir del 2004, la visión amplia de las seguridades que México necesita, se reafirma y confirma con implicaciones directas en la seguridad nacional, que incluyen nuevos conceptos en nuevos marcos institucionales para la administración pública.

Entre estos elementos se puede referir la participación de México en la 65ª. Asamblea General de las Naciones Unidas en las que el debate central giró sobre como reafirmar "... la función central de las Naciones Unidas en la gobernanza global"⁴⁰, la incorporación de los retos globales en la perspectiva multidimensional en los compromisos de política, que se reflejan en los documentos del Programa de Seguridad Nacional 2014-2018⁴¹. De igual manera, la incorporación de los derechos humanos en la

humanos y democracia, en el proceso de deliberación y redacción de la Ley de Seguridad Nacional de México en los años 2004 y 2005. (Rodríguez Sumoano)

⁴⁰ El sexagésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se inició el 14 de septiembre de 2010, a las 15.00 horas, siendo el tema del debate general "Reafirmando la función central de las Naciones Unidas en la gobernanza global", a propuesta de quien fungió como Presidente en ese período, el Sr. Joseph Deiss, de Suiza. (Naciones Unidas)

⁴¹ El Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 considera cinco prioridades en su versión final: "... 1. Consolidación del Sistema de Seguridad Nacional. 2. Desarrollo de una Cultura de Seguridad Nacional. 3. Consideración de la posición geopolítica de México. 4. Consideración del escenario de Seguridad Interior.

5. Definición de retos globales para la Seguridad Nacional." "Programa para la Seguridad Nacional. Una perspectiva multidimensional para la seguridad de México en el Siglo XXI". (Consejo de Seguridad Nacional)

reforma constitucional del 2011⁴², y en la expresión de la administración pública federal de un discurso claramente global.

Es decir, se asumen cada vez más, compromisos nacionales e internacionales que favorecen o comprometen la seguridad nacional que tienen dimensión global. Unos promovidos por actores federales, otros, por las entidades federativas; otros, promovidos por iniciativas de la población, sea en forma individual o de la participación social organizada e institucionalizada.

Administrar la seguridad nacional desde una perspectiva global

Es para México una necesidad el estar pendiente de los sistemas internacionales de seguimiento, control de tratados y acuerdos internacionales, verificación y sanción. Implica la participación colectiva en la seguridad nacional, así como una posible mejor distribución de tareas y responsabilidades, así como de las herramientas institucionales para su fortalecimiento.

A setenta años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y de la creación de la Organización de Estados Americanos, México tiene ante sí la necesidad de configurar un pensamiento acorde a los retos del país, en un contexto global. En el campo administrativo, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el concepto de seguridad global está asociado a temas que se consideran en la Dirección General de Temas Globales, aunque también en la Dirección General para las Naciones Unidas, o en la Dirección General para Mecanismos y Organismos Regionales Americanos, entre otros.

El cambio de paradigma se ha dejado sentir en los diferentes ámbitos que se relacionan con la administración pública. Al impactar la unidad país, afectan su sistema administrativo y su participación en la administración pública internacional. La administración de los sistemas nacionales de seguridad afecta directamente el funcionamiento de la seguridad global. La idea de la gobernanza ofrece la posibilidad de

⁴² Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos. (Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

articular la relación gobierno sociedad en un nuevo marco estatal, coherente con las ideas de la gobernanza de la seguridad global.

Incipientemente se incorporan aspectos de la seguridad en los planes de estudio de gobierno y administración pública, como la seguridad global, el derecho global y la seguridad multidimensional⁴³. Aunque más desarrolladas, todavía creciendo, se encuentran algunas licenciaturas en temas de la seguridad ambiental, seguridad alimentaria o cultura para la paz.

Estas ideas, expresadas cada vez con más fuerza en el marco de los organismos intergubernamentales, en los que la idea de lo global permite aproximaciones que la aproximación interestatal no cubre, pueden incorporarse a la reflexión de la seguridad nacional con nuevas metodologías y enfoques. De vital importancia en los aspectos de seguridad nacional son asuntos como seguridad ambiental, control de armamentos, la no proliferación y el desarme, junto con los aspectos de movilidad humana y de seguridad financiera.

Un reto especial se encuentra en la construcción de comunidades de conocimiento con enfoques de red y cooperación entre expertos y especialistas, instituciones y poderes públicos en la visualización de fenómenos de carácter global, regional, local, transnacional y multinacional.

Se trata del cambio de paradigma de la seguridad de la administración pública nacional e internacional a la administración pública global. De la seguridad internacional a la seguridad global y la solidaridad internacional; de la búsqueda de la paz y seguridad internacionales, a los nuevos retos globales y los consecuentes mecanismos de cooperación global, sin perder lo ganado.

México ante la seguridad global

Es responsabilidad internacional de México en el plano global el cumplir con los compromisos en el campo de la seguridad nacional hacia lo

⁴³ Algunos ejemplos son la especialidad en seguridad nacional del Instituto Nacional de Administración Pública y los de los programas de educación superior en centros universitarios en los que se imparten cátedras de comunicación, medio ambiente, derecho, negocios o relaciones internacionales que incorporan la perspectiva global, así como en estudios marítimos y aéreos, de telecomunicaciones, finanzas internacionales, informática, geografía y salud.

interno, en coherencia bidireccional con los compromisos adquiridos al nivel internacional y global. Un país seguro, contribuye a un entorno global seguro. Es necesario fortalecer las diferentes dimensiones de la seguridad, desde los derechos individuales hasta los colectivos.

La cooperación global en el campo de la seguridad ofrece la posibilidad de que las áreas administrativas y de gobierno participen, de manera pacífica, activamente en el fortalecimiento de seguridad nacional, para la cual las instancias especializadas de la defensa y seguridad pública son coadyuvantes. Una agenda global de la seguridad debe considerar la inserción de los problemas de seguridad en las políticas públicas.

Se requiere de consensos políticos sobre la seguridad nacional y sobre el papel de México en la seguridad global. Requiere encontrar elementos de unidad nacional con el acuerdo y el consenso de la población. Sólo así se pueden conseguir los niveles de gobernanza, el Estado de Bienestar para el país, el respaldo, la legitimidad y la legalidad deseados.

El desequilibrio entre lo interno y lo externo permite la existencia de vacíos que pueden explicar la falta de desarrollos administrativos suficientes para la garantía de la seguridad del país. Una de sus posibles causas es la falta de procesos de información, definición de responsabilidades y rendición de cuentas coherente con los compromisos nacionales e internacionales.

CONCLUSIONES

La posibilidad efectiva de la gobernanza depende de que las unidades del sistema que conforman la comunidad de pueblos y naciones del planeta aseguren que funcionen los sistemas; así como robustecer los enfoques que permiten observar la seguridad desde una perspectiva global y local, lo cual depende también de que se puedan relacionar sus partes, conexiones, regionalidades en un sistema de análisis.

El fortalecimiento de la seguridad nacional depende de la capacidad de integrar el entorno en el sistema de análisis. Desde adentro hacia afuera o desde fuera hacia dentro, reconociendo la importancia de estudiar el punto de interconexión.

Desde el punto de vista de la seguridad de la nación mexicana, es deseable la incorporación del concepto en la definición de los fines del Estado, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en particular cuando se definen los objetivos de la seguridad para el país. La construcción de un entorno global seguro fortalecería las acciones y políticas, y las instituciones cuyo fin es la protección de la población, el territorio y el gobierno para México.

Si bien pudiera haber un elemento relacionado con la traducción de conceptos en la interpretación de asuntos de la seguridad, la gobernanza y lo global, el tema de fondo también es la interpretación de los mandatos. La existencia de más documentos en inglés en organismos a los que México pertenece indica que la focalización del tema, la utilización del concepto en uno u otro nivel de la esfera global, puede o no determinar acciones que fortalezcan la seguridad mundial.

Eso en sí, constituye además una línea de estudio que facilita nuevas pautas de investigación e iniciativas en el campo de la seguridad, en sus diferentes dimensiones y sobre los diferentes aspectos, que abarca tanto doctrina como derecho o políticas y acciones gubernamentales y sociales.

El estudio interdisciplinario es fundamental para el desarrollo del enfoque desde la dimensión global y sobre sus efectos en los estudios regionales, locales e internacionales. Representa un campo de interés que puede fortalecer a los formadores de administradores públicos y a las áreas de profesionalización y capacitación de quienes participan en la gobernanza de la seguridad.

Los continuos cambios en los factores que determinan la seguridad de los países invitan a la continua revisión de los paradigmas provocado por una generación global⁴⁴ que vive nuevos acontecimientos, como lo son el avance en las negociaciones para la solución de conflictos que se arrastraban desde la mitad del siglo XX, así como la necesidad de construir consensos ante los problemas y retos globales, que requieren nuevos análisis y estrategias, nuevas perspectivas para la acción pública.

Muy recientemente, los nuevos ordenamientos de las articulaciones regionales permiten la atractiva oportunidad de revisar los paradigmas, información y establecer nuevos parámetros para los estudios globales en el campo de la seguridad, sobre todo, para su aplicación en los campos específicos de la práctica de la seguridad, sean estos teóricos o prácticos.

⁴⁴ “Generación Global. El Arco de Ulises”. (Beck y Beck-Gernsheim),

BIBLIOGRAFÍA

- Aberro, Irina y G Vega. *Canada. Gobernabilidad democrática y política exterior. en una época de crisis y cambio internacional*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2011.
- Alianza del Pacífico. “Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico.” 6 de junio de 2012. 1 de noviembre de 2015.
<<https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464>>.
- ASEAN. ““Hand in hand, facing regional and global challenges”.” 14 de diciembre de 2013. 1 de octubre de 2015.
<<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/hand-in-hand-facing-regional-and-global-challenges>>.
- . “Hand in hand, facing regional and global challenges”. Joint Statement of the ASEAN-Japan Commemorative Summit.” 14 de diciembre de 2013. *ASEAN Statement & Communiques*. 1 de noviembre de 2015.
<<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/hand-in-hand-facing-regional-and-global-challenges>>.
- Asociación de Estados del Caribe. “Declaración de Mérida.” 30 de abril de 2014. *Asociación de Estados del Caribe*. 1 de noviembre de 2015.
<<http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/documentos/osg/2014/declaracion-de-merida>>.
- Atkins, G. Pope. “Explicaciones y Prescripciones.” *América Latina en el Sistema Internacional*. Gernika, 1992. 457-458.
- .. “Marco de Referencia para el Análisis.” *América Latina en el Sistema Internacional*. Buenos Aires: Gernika, 1996. 19-20.
- . “La empresa teórica; Marco de referencia para el análisis; el sistema político internacional.” Atkins, Pope. *América Latina en el Ssitema Internacional*. Gerkina, 1989. 457, 459, 19-20, 21-46.
- Barkin, Samuel J. *International Organization. Theories and Institutions*. Houndmilles, Bsingstoke: Palgrave Mc Millan, 2006.
- Barnet, Richard J. y Ronald E. Müller. *Global Reach-. The Power fo the Mutlinational Corporations*. New York: Simon & Schuster, 1974.

- . “The World Managers.” Barnet, Richard J. y Ronald E. Müller. *Global Reach. The Power of the Multinational Corporations*. New York: Simon and Schuster, 1974. 13-26.
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck-Gernsheim. *Generación Global. El arco de Ulises*. Trad. Richard Gross. Barcelona: Paidós, 2008. 20 de noviembre de 2014.
- Bernauer, Thomas. “Collective Action and Collective Dilema.” Bernauer, Thomas. *The Chemistry of Regime Formation*. Aldershot: United Nations Institute for Disarmament Research, University Press, Cambridge, 1993. 205-310.
- Cámara de Diputados. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Texto Vigente 10 julio 2015).” 25 de agosto de 2015. *Cámara de Diputados*. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>.
- . “Guía para la conclusión sobre Tratados y Acuerdos.” s.f. 16 de agosto de 2015. <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>>.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La contribución de Naciones Unidas al mejoramiento de la administración pública*. Ciudad de México: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2009.
- Chanona, Alejandro. “Regional security governance in the Americas: the Organization of American States.” *The Security Governance of Regional Organizations*. Ed. Emil Kirchner y Roberto Domínguez. Routledge, s.f. 111-136.
- . “Seguridad energética y seguridad climática: desafíos para la Unión Europea en el Siglo XXI.” *Confrontando Modelos de Seguridad Energética*. Ed. Alejandro Chanona (Coord.). UNAM-SITESA, 2013.
- . “Towards a new narrative of sustainability.” *Development Dialogue, No future without justice. Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives*. Ed. Dag Hammarskjöld Foundation. 2012. 17-21.
- Consejo de Seguridad Nacional. “Programa para la seguridad nacional. Una perspectiva multidimensional para México en el Siglo XXI.” 2014. <<http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>>.

- Consejo Permanente de Seguridad Hemisférica. Consejo de Seguridad Hemisférica. “Conceptos de seguridad hemisférica.” s.f. 1 de noviembre de 2015. <<http://www.oas.org/csh/spanish/ncsint.asp>>.
- “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” 10 de junio de 2011. 31 de mayo de 2015. <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>>.
- Diario Oficial de la Federación. “LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.” 25 de abril de 2012. *LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL*. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>>.
- Dollfus, Olivier. *La mundialización*. Trad. Víctor Pozanco. Primera en español. Barcelona: Bellaterra. La Biblioteca del Ciudadano, 1997, 1999.
- Domingo, Rafael. “Cap. V: El Derecho Global, un reto de nuestros días.” Domingo, Rafael. *El Derecho Global*. Medellín: Pontificia Universidad Javeriana. Cátedra Garrigues, Universidad de Navarra. Biblioteca Jurídica Dík, 2009. 134-171. 13 de 07 de 2015.
- . “Necesidad del Derecho global.” *Derecho Global. Génesis y Evolución*. Biblioteca Jurídica PIKé. Pontificia Universidd Javeriana, Cátedra Garrigues, Universidd de Navara, 2009. 134-137.
- . “Necesidad del Derecho Global.” Domingo, Rafael. *El Derecho Global*. Medellín: Universidad Javeriana, 2009. 134-137.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis*. Ed. Graduate School of Public and International Affairs. University of Pittsburgh. Fifth Edition. Pearson, 2012.
- Eco, Umberto. “Negociar en una Sociedad Multiétnica.” Eco, Umberto. *A paso de Cangrejo*. México: Debate, 2007. 260-265.
- Escriche, Pilar, y otros. “Geopolítica y desarrollo de la estructura mundial de la información.” Escriche, Pilar, y otros. *La Comunicación Internacional*. Barcelona: Editorial Mitre. Enciclopedia de Periodismo, 1985. 7-13.
- Gobierno de México. *Documento de Posición de México en el Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Ciudad de

- México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013. 10 de noviembre de 2013. <<http://mision.sre.gob.mx/onu/images/dnu06383.pdf>>.
- Gómez Salgado, Óscar Andrés. “Visiones alternativas sobre seguridad en América Latina: hacia una contribución global en seguridad humana.” Spring de 2015. *Academia.edu*. 1 de noviembre de 2015. <https://www.academia.edu/12372014/Visiones_alternativas_sobre_seguridad_en_Am%C3%A9rica_Latina_hacia_una_contribuci%C3%B3n_global_en_seguridad_humana>.
- González Chávez, Guadalupe. “La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y seguridad internacional.” *Seguridad nacional, debate actual*. Ed. José Luis Piñeyro. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Atzacapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2004. 213-238.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. 2013. 24 de noviembre de 2013. <<http://www.ipcc.ch/>>.
- Guerrero, Omar. “Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.” 1993. Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1 de noviembre de 2015. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1821>>.
- Hale, Thomas y David Held, *Transnational Governance. Institutions & Innovations*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- Hamelink, Cees J. *La aldea transnacional. El papel de los trust en al comunicación mundial*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, GG MassMedia, 1981.
- Held, David y Anthony Mc Grew, *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- Hernández Requejo, William y John L Graham. *Global Negotiation. The New Rules*. New York: Palgrave. Macmillan, 2008.
- Hough, Peter. “Defining security.” Hough, Peter. *Understanding Global Security*. Second edition. 2008. 293.
- . *Understanding Global Security*. Second edition. London and New York: Routledge, 2008. julio de 2014.
- Hussain, Imtiaz. *Tyranny of Soft Touches: Interculturalism, Multiculturalism, 21st Century International Relations*. Ed. Biblioteca Francisco Xavier Clavigero. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2004. 2 de octubre de 2013.

- International Action on Small Arms. *Iansa*. 25 de septiembre de 2015.
<<http://es.iansa.org/>>.
- International Council on Human Rights Policy. *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law. A Commentary*. Versoix: International Council on Human Rights Policy, 1999.
- Kearney, Michael. “Lo local y lo global: la antropología de la globalización y el transnacionalismo.” *Espacios y Transnacionalismo*. Ed. Daniel Hiernaux y Margarita Zárate. Ciudad de México: CJP, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008. 51-88.
- Ley de Seguridad Nacional*. Ed. Cámara de Diputados. s.f. 16 de agosto de 2015.
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>>.
- “Ley sobre Celebración de Tratados.” Agosto de 2015. Ed. Cámara de Diputados. 16 de Agosto de 2015.
<<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/leytratados.pdf>>.
- Ludlow Wiechers, Leonor Maria. *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, Dirección General del, 2002.
- Marin Bosch, Miguel. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2004.
- Méndez Lugo, Bernardo. “Responsabilidad Tripartita en la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte.” abril-mayo de 2008.
www.diplomaticosescritores.org.
<https://www.academia.edu/842763/Políticas_de_Seguridad_y_Proseridad_en_America_del_Norte_cooperacion>.
- México, Canada, Estados Unidos de America. *Declaración ASPAN y documentos relacionados*. s.f.
- México. Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. 20 de 5 de 2013. 16 de agosto de 2015.
<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>.
- Montaño, Jorge. *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*. Reimpresión 1995. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Colección Política y Derecho, 1996.
- Morgan, P. *International Security: problems and solutions*. Washington, DC: CQ Press, 2006.

- Naciones Unidas. “65° Período de Sesiones.” s.f. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. <<http://www.un.org/es/ga/65/>>.
- . “Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.” San Francisco: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, NY 10017, 1945.
- . “Rethinking Public Administration: An Overview.” Division for Public Economics and Public Administration: An Overview, s.f. 2013. <<http://www.unpan.org/Portals/o/60yrhistory/documents/publications/rethinking1/20pu>>.
- Nichols, Michelle. “Reuters.” 30 de julio de 2015. 1 de noviembre de 2015. <Michelle Nichols>.
- OECD. *Statistics, Knowledge and Policy. Key Indicators to inform Decision Making*. Paris: OECD PUBLISHING, 2005.
- Organización de Estados Americanos. “Carta de la Organización de Estados Americanos (A-41).” 21 de agosto de 2015. *Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos*. <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm>.
- . Conferencia Especial Sobre Seguridad. “DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS.” 28 de octubre de 2003. 1 de noviembre de 2015. <<http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>.
- Organization of American States*. Ed. Organization of American States. 2015. 26 de julio de 2015. <[http://search.oas.org/en/default.aspx?k="global security"&s=All+Sites](http://search.oas.org/en/default.aspx?k=)>.
- Oswald, Úrsula y Gunther H. Maihold. *Reconceptualizar la Seguridad en el siglo XXI*. México: UNAM/CRIM/CEIICH/CCA - Senado e la República / LX Legislatura-AFES/PRESS, 2009.
- Perri. “Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance.” Ed. David Held y Anthony Mc Grew. Cambridge: Polity Press, 2005. 145-170.
- Raadschelders, Jos y Eran Vigoda-Gado. *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*. Jossey-Bass;), 2015. 2015.

- Raiffa, Howard. *Negotiation Analysis: The Science and Art of Collaborative Decision Making*. Harvard University Press, 2002.
- Reyes. Sec. of the Interior and Local Government, Angelo. ““The Imperative of Global Community”.” 21 de octubre de 2003. *Association of South East Nations*. 1 de noviembre de 2015. <<http://www.asean.org/resources/publications/published-articles/item/the-imperative-of-global-community-2>>.
- Rodríguez Sumano (Coordinador), Abelardo. “Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte.¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?,” 2012. *cesnav.edu.mx*. Ed. Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada y Universidad de Guadalajara. 1 de noviembre de 2015. <http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/agendas_comunes.pdf>.
- . “Consecuencias de la ausencia de una política de seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos.” Taurus, México. 269-295.
- Santos Caamal. Almirante C.G. DEM (Ret.), Mario. *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional*. México: Centro de Estudios Navales, 2014. 1-36.
- . *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional*. México: SEMAR - Centro de Estudios Navales, 2014.
- . *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional*. México: Centro de Estudios Navales, Secretaría de Marina., 2014. 1-36.
- Scott, Shirley V. *International Law in World Politics*. Boulder & London: Rienner, 2010.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. “Tratados Internacionales Celebrados por México.” Agosto de 2015. Ed. Consultoría Jurídica. 16 de agosto de 2015. <<http://sre.gob.mx/tratados>>.
- Sistema Sismológico Nacional. México. “Relación con el CTBTO.” s.f. 1 de noviembre de 2015. <<http://www2.ssn.unam.mx:8080/website/jsp/CTBTO.jsp>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos.” s.f. 8 de octubre de 2015. <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>>.

- The Arctic Council. "The Arctic Council: A backgrounder." 28 de septiembre de 2015. *Arctic Council*. 1 de noviembre de 2015. <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us>>.
- The Human Security Unit (HSU). "Human Security Unit Strategic Plan 2014-2017." 2014. *United Nations Trust Fund For Human Security*. 17 de septiembre de 2014. <<http://unocha.org/humansecurity/resources/publications-and-products/outreach-materials>>.
- Thompson, John B. "The Globalization of Communication." *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Ed. David Held y Anthony Mc Grew. 2003. 246-259.
- UNESCO. *Diálogo Intercultural*. 21 de Agosto de 2015. <<http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/dialogue/intercultural-dialogue/>>.
- UNESCO, UIT, PNUD, UNCTAD. "Towards Knowledge Societies, for peace and sustainable development." febrero de 2013. <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/wsis-10-review-event-25-27-february-2013/homepage/>>.
- UNFCCC. *Decisiones de la Conferencia de Cambio Climático en Varsovia*. Varsovia, 2013. 26 de noviembre de 2013. <<http://unfccc.int/2860.php#decisions>>.
- Unidas, Boutros Boutros - Ghali. Secretario General de las Naciones. *Enfrentando nuevos retos. Memoria Anual sobre la labor de la Organización*. N. York: Naciones Unidas, 1995.
- Vertovec, Steven y Robin Cohen, *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Vicher, Diana. *El laberinto de "governance". La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014. 23 de abril de 2015. <https://iapemtoluca.files.wordpress.com/2014/03/el_laberinto_de_governance.pdf>.
- Welch, Eric y Wilson Wong. "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations." *Public Administration Review* 58 (1998): pp. 40-49. 1 de noviembre de 2015. <<http://www.jstor.org/stable/976888>>.

Williams, P.D. *Security Studies. An introduction*. New York: Routledge, 2008.

WSIS. *cumbre mundial sobre la sociedad de la información*. itu, 2005. 10 de noviembre de 2013. <<http://www.itu.int/wsis/index-es.html>>.

XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. “Declaración de Antigua Guatemala. “Paz, Integración y Prosperidad: Hacia una Agenda Renovada de Cooperación Mesoamericana”.” 26 de junio de 2015. *Proyecto Mesoamérica*. <<http://www.proyectomesoamerica.org/>>.