

La seguridad humana como pilar del desarrollo social en México

Pedro Núñez Mendoza
(coordinador)





LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Silvano Aureoles Conejo

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente
Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Integrantes
Dip. José Isabel Trejo Reyes
Dip. Agustín Miguel Alonso Raya
Dip. Arturo Escobar y Vega
Dip. Alberto Anaya Gutiérrez
Dip. Ricardo Monreal Ávila
Dip. María Sanjuana Cerda Franco

Secretario General
Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

SEGURIDAD HUMANA COMO PILAR
DEL DESARROLLO SOCIAL

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
LXII LEGISLATURA

Presidente

José Alejandro Montano Guzmán, PRI

Secretarios

Alejandra López Noriega, PAN

Raúl Paz Alonzo, PAN

Mario Alberto Dávila Delgado, PAN

José Luis Flores Méndez, PRI

Gerardo Xavier Hernández Tapia, PRI

Blanca Ma. Villaseñor Gudiño, PRI

Francisca Elena Corrales Corrales, PRI

Cristina Olvera Barrios, PANAL

María Fernanda Romero Lozano, MC

José Arturo López Cándido, PT

Uriel Flores Aguayo, PRD

Jessica Salazar Trejo, PRD

Integrantes

Felipe de Jesús Almaguer Torres, PAN

Isaías Cortés Berumen, PAN

Alejandro Llanas Alba, PAN

María Beatriz Zavala Peniche, PAN

Laura Barrera Fortoul, PRI

Marco Antonio González Valdez, PRI

Rosalba de La Cruz Requena, PRI

Marco Alonso Vela Reyes, PRI

Juan Manuel Carbajal Hernández, PRI

Miguel Sámano Peralta, PRI

Víctor Hugo Velasco Orozco, PRI

Frine Soraya Córdova Morán, PRI

José Luis Esquivel Zalpa, PRD

Josefina Salinas Pérez, PRD

Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, PRD

Judit Magdalena Guerrero López, PVEM

COMITÉ DEL CESOP
MESA DIRECTIVA

Presidente

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez

Secretarios

Dip. Ana Isabel Allende Cano

Dip. María Teresa Jiménez Esquivel

Dip. Carol Antonio Altamirano

Integrantes

Dip. Lilia Aguilar Gil

Dip. Sue Ellen Bernal Bolnik

Dip. Cristina Olvera Barrios

Dip. Rosa Elba Pérez Hernández

Dip. Laura Guadalupe Vargas Vargas

Dip. Martín Alonso Heredia Lizárraga

Dip. Francisco Alfonso Durazo Montaño

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Director General

Dr. Rafael Aréstegui Ruiz

Seguridad humana como pilar del desarrollo social

Pedro Núñez Mendoza
(coordinador)

Seguridad humana como pilar del desarrollo social

Primera edición: noviembre de 2014

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-92-6

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

Diseño de portada

Alma Jordán

Formación

Fernando Cruz Benítez

Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo

Cuidado de la edición

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Prólogo	9
Presentación	13
<i>Francisco Javier Sales Heredia</i>	

CONCEPTUALIZACIONES DE LA SEGURIDAD HUMANA

I. La evolución del concepto de <i>seguridad humana</i> : Implicaciones para México	21
<i>Athanasios Hristoulas</i>	
II. Ciudadanos y consumidores: Actores relevantes de la agenda de seguridad humana	29
<i>Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y Carlos Martínez Velázquez</i>	
III. La seguridad humana como eje multidimensional y vinculante del desarrollo social integral de México	35
<i>José Medina González Dávila</i>	
IV. Dialéctica seguridad-libertad como condición indispensable para el desarrollo	55
<i>Gerardo René Herrera Huízar</i>	

POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA CONCEPCIÓN
DE SEGURIDAD HUMANA

- v. Hacia la construcción de un modelo para el diseño
de políticas públicas en materia de seguridad humana 75
Francisco Franco Quintero Mármol
- vi. La seguridad humana en México:
Democracia y políticas públicas para el desarrollo 91
Emilio Vizarratea Rosales
- vii. Migraciones humanas y dimensiones de la seguridad 111
Martha García Ortega
- viii. El concepto de *refugiado ambiental*:
Un tema pendiente de la seguridad humana
en el marco de la cooperación internacional 127
Lauro R. Rodríguez Z.

SEGURIDAD NACIONAL
Y SEGURIDAD HUMANA

- ix. La seguridad humana en la seguridad nacional
como una política de Estado para el desarrollo de México 139
Abelardo Rodríguez Sumano
- x. Potenciando el desarrollo económico
desde el sector defensa 159
Íñigo Guevara y Moyano

Prólogo

A un año ya en la Presidencia de la Comisión de Desarrollo Social, es momento de recapitular sobre algunas de nuestras experiencias. El primer paso fue definir una ruta de trabajo que, de suyo, se anticipaba intensiva debido a la gran cantidad de compromisos registrados en el calendario de actividades; entre las más satisfactorias, aquellas que permiten tender un puente entre el Legislativo y la Academia. Los especialistas tienen el compromiso de dominar un saber, pero, ante todo, también de compartirlo, fragmentarlo para su análisis, tornarlo fácil, de tal suerte que todos podamos entender de manera simple los fenómenos sociales que nos aquejan. Lo ideal sería que las y los legisladores abrevaran de ese conocimiento para llevarlo al trabajo en comisiones y al Pleno de la Cámara de Diputados, para de esta manera aumentar la productividad como más conviene: aportando políticas públicas eficientes que respondan a las necesidades de los mexicanos y eleven su calidad de vida.

Por ello, en esta Comisión creemos en el diálogo, en el debate de las ideas, la participación conjunta entre las diversas fuerzas políticas y en la sinergia, tanto con la sociedad civil como con la red de universidades y centros de estudios del país.

En este sentido, nos dimos a la tarea de recopilar experiencias exitosas de otras partes del mundo. Inicialmente, nos remitimos a los organismos que comprenden el sistema multinacional de la Organización de las Naciones Unidas, como la FAO, la UNESCO, el PNUD, entre otros. Nuestra investigación nos condujo a la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Seguridad Humana. De ahí en adelante la ruta quedó marcada.

Logramos información oficial sobre los alcances, resultados y retos de la seguridad humana en diferentes lugares del mundo. Países como El Salvador, Bosnia-Herzegovina, Liberia, Birmania han instrumentado políticas públicas para reconstruir el tejido social basándose esencialmente en las recomendaciones de la Comisión de Seguridad Humana de la ONU.

Ahondar en la temática implica el reconocimiento de la multidimensionalidad de la seguridad humana, la cual pasa por siete grandes ejes. Hablamos de seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política; todas igual de importantes y complementarias. Seguridades que van de la índole cotidiana, relacionada con el bienestar que produce a las personas contar con un empleo permanente y debidamente remunerado, hasta la esfera política, en la que el Estado como responsable garantiza a su población la libre manifestación de las ideas y la libre organización con fines lícitos.

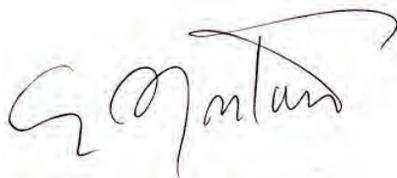
Así, la aludida multidimensionalidad de la seguridad humana da cuenta de la interacción de las personas con su entorno básico. De ahí la necesidad de llevar a cabo no uno, sino múltiples foros para hablar del tema, pues se requiere de enfoques integrales que unifiquen la agenda de quienes tratan con la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos.

¿La finalidad? Tomar cartas en el asunto para arribar a decisiones informadas, despertar la creatividad para diseñar las estrategias apropiadas, y promover una actuación en conjunto de los agentes involucrados: es tal la trascendencia de la seguridad humana, que no puede tratarse de manera aislada ni con respuestas independientes y fragmentadas. En lo que al Estado compete, debe garantizarse desde la adecuada alimentación de las personas, hasta la salvaguarda de sus territorios ante el cambio climático global, pasando por los potencialmente brotes virales catastróficos que pueden convertirse en serios problemas cuya solución repercuta en gastos presupuestales no previstos y en el sufrimiento de las personas.

Por estos motivos, nos dimos a la tarea de instrumentar este foro para exponer los conocimientos y las experiencias de connotados investigadores y académicos respecto de la seguridad humana, así como la actualización y los avances en la materia en el mundo, pero con especial énfasis en América Latina; nos importa saber hasta qué punto es posible implementar el enfoque de la seguridad humana en México, con fines de prevención y atención, en el entendido de que las inseguridades varían de un escenario a otro.

El foro “Seguridad humana como pilar del desarrollo social”, conjuntó a especialistas nacionales e internacionales. Nos complace señalar que la riqueza de sus aportaciones queda registrada en la memoria que hoy se presenta; compendio argumentativo que apunta a los tomadores de decisiones y a los ejecutores de las políticas públicas en las tres dimensiones de su aplicación: en los poderes de la Unión, en la iniciativa privada y en la sociedad civil, como fuentes de información confiable en torno a la seguridad humana.

Así, se busca incidir en el amplio espectro que es la seguridad humana para erradicar la percepción de que la vida humana se encuentra amenazada de manera irremediable, así como convertir a México en un Estado más justo y generoso para sus habitantes.



Dip. José Alejandro Montano Guzmán
Presidente de la Comisión de Desarrollo Social.

Presentación

Francisco Javier Sales Heredia

El 24 de abril de 2014, durante la LXII Legislatura, la Comisión de Desarrollo Social organizó el foro Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social, el cual se llevó a cabo durante ese día en cuatro mesas de diálogo con la participación de especialistas de diversas instituciones. Este libro compendia los textos preparados especialmente para esta publicación por la mayoría de los ponentes.

El concepto de *seguridad humana* surge a la par del Índice de Desarrollo Humano, impulsados ambos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a principios de la década de 1990. El objetivo específico fue ampliar el debate sobre el desarrollo económico y capturar de una manera más amplia la diversidad de la vida humana. La situación mundial de esos años abría la posibilidad de una época de desarrollo económico mundial sin precedentes, al disminuir los conflictos entre algunos Estados-nación con la caída del Muro de Berlín, la consecuente desaceleración de la carrera armamentista y un entorno favorable al comercio internacional, dirigido a nuevos mercados con un poder adquisitivo mediano y sin grandes desigualdades.

Las Naciones Unidas se posicionaron adecuadamente en este debate para insistir en que el impulso al desarrollo mundial tendría que enfa-

tizar una distribución equitativa de las riquezas creadas, un apoyo a las nacientes naciones, a los países en desarrollo y un esfuerzo por cambiar el énfasis de la seguridad nacional defensiva de la integridad del Estado, a uno que incorporara el desarrollo de las personas como factor central de dicha seguridad a largo plazo.

Sin embargo, los acontecimientos mundiales de los últimos 25 años han demostrado que las sociedades están aún muy lejos de solucionar de manera pacífica los conflictos de interés entre diversos grupos, con el resultado de violaciones constantes de los derechos humanos, desplazados de guerra, desplazados ambientales, refugiados económicos y crecientes inversiones en seguridad militar. No obstante, y a pesar de una tozuda realidad violenta, alrededor del planeta hay un movimiento generalizado de lucha constante en pro de los derechos humanos y de un desarrollo humano incluyente que propicie la seguridad humana desde una perspectiva amplia. Este libro se incluye en este proceso, al analizar la realidad desde una perspectiva conceptual que enfatiza la seguridad humana.

En especial, el concepto de *seguridad humana* captura la idea de que tanto los Estados-nación como los organismos internacionales deberían ampliar su percepción de la seguridad nacional más allá de la defensa de los intereses nacionales, ya sea en el propio territorio o en conflictos extraterritoriales, e involucrar como centro de las políticas a las personas y su desarrollo.

La simple idea de la seguridad vista como la ausencia de miedo para actuar libremente puede servir de símil a un concepto que, por su propia naturaleza genérica, en ocasiones se presta a confusión. Ahora bien, ¿cuál es la diferencia entre el concepto de *seguridad humana* y el de *seguridad social*, de *justicia social*, de *derechos sociales garantizados* y de *libertad positiva y negativa*? Este libro desarrolla la idea de la seguridad humana e intenta explicitar en qué consiste, cuáles son sus límites, cuáles sus aplicaciones en política pública. Los textos de esta obra se dividen básicamente en tres tipos: *a)* los que buscan contextualizar el concepto, *b)* los que lo abordan y lo usan para ejemplificar diversos problemas de política pública, y *c)* los que lo usan como una ampliación del concepto básico de *seguridad nacional*.

Athanasios Hristoulas vincula el concepto de *seguridad humana* con la idea tradicional de *seguridad nacional*. Para este autor, al cambiar

el contexto internacional de inseguridad en la década de 1990, surgió la posibilidad de dislocar la idea de seguridad nacional de la sola defensa del territorio y concentrarse en la responsabilidad de defender la seguridad humana. La política exterior tomaría un cariz completamente diferente si así fuera. Sin embargo, la situación internacional, especialmente a partir de los ataques terroristas a Estados Unidos, propició un ambiente bélico, reforzado por los actuales conflictos en el mundo, dejando a un lado la perspectiva humanitaria de la seguridad.

Por su parte, la colaboración de Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y Carlos Martínez nos lleva a una visión más actual del tema de seguridad nacional. Estos autores atribuyen a los excesos de la posición de seguridad nacional estatocéntrica la inclinación de la balanza hacia una posición de seguridad antropocéntrica liberal, en donde el ciudadano común pueda desarrollar sin miedo sus derechos y su bienestar en una economía de mercado.

A esta visión liberal y pragmática, que en teoría funciona a corto y largo plazos, como guía para la acción inmediata y como guía para un plan estratégico, se puede agregar una visión realista de discusión de objetivos específicos y planes claramente evaluados y corregidos a lo largo del tiempo. José Medina hace este planteamiento y propone una perspectiva de desarrollo social a partir de la visión de seguridad humana que incluya objetivos de política exterior que redunden en beneficios de seguridad nacional para el país.

El marco del desarrollo teórico de la seguridad humana tiene un claro antecedente en la discusión acerca de los límites de la libertad. La pregunta que surge es: ¿cómo equilibrar planes de seguridad a largo plazo con las debidas garantías a la libertad individual? Las estrategias de seguridad pública tradicionales usualmente insisten en la labor de obtención de información y el control de las actividades humanas con el afán de proteger al Estado; el extremo opuesto es la absoluta libertad que puede derivar en la crítica y acción misma en contra de las mismas libertades. Este dilema es sugerido por Gerardo Herrera al discutir una posición donde el ciudadano sea el centro, pero que el Estado se encuentre informado para intervenir si es necesario.

Ahora bien, ¿cómo lograr una política pública a partir de una concepción de seguridad humana cuando dicha concepción no es usual y la política pública de seguridad se refiere a problemas internos y preven-

ción de problemas externos? Francisco Franco sugiere un modelo que difiere de las políticas públicas de bienestar en que el análisis inicial describe los problemas y las amenazas para la seguridad de los ciudadanos, y a partir de ahí se desarrollan las políticas en torno a los diversos componentes que integran la seguridad humana.

La tensión resultante de una política que analice problemas y amenazas para la población y actúe en el largo plazo, y un sistema político democrático que por definición cambia continuamente, es descrita por Emilio Vizarrete, sugiriendo que el concepto limitado a ciertas áreas puede dar pie a una serie de políticas que deriven en objetivos claros de desarrollo.

Por ejemplo, uno de los problemas crecientes de la seguridad internacional son los constantes flujos migratorios; sin embargo, la evidencia muestra lo provechoso que éstos pueden llegar a ser para ambas partes. Al respecto, Martha García analiza el difícil tema de cómo las migraciones forzadas tanto por expulsión como por necesidad constituyen una violación a los derechos humanos y de la seguridad que deben garantizar a sus ciudadanos los Estados democráticos; no obstante, la migración voluntaria segura y digna tendría que ser posible.

En la perspectiva de las migraciones forzadas, uno de los temas presentes es el caso de los desplazados ambientales. La creciente inseguridad de los asentamientos humanos, aunada a un clima extremo, ha resultado en movilizaciones de miles de personas que no entran en ninguna área de seguridad, pero dados los problemas del cambio climático, crecerán y tendrán que ser abordados por la comunidad internacional, argumenta Lauro Rodríguez.

Abelardo Rodríguez, por su parte, contempla la extensión del concepto de *seguridad* en las leyes pertinentes para dar cabida a una estrategia adecuada de seguridad nacional. Al cambiar el concepto, las áreas de seguridad tendrían que incluir a los agentes públicos que involucran la extensión del concepto de *seguridad humana*. En esta perspectiva, la visión de la política de seguridad sería general y no como tradicionalmente es entendida.

En la misma línea, aunque desde una posición más tradicional, Íñigo Guevara enfatiza la necesidad de fortalecer la estructura de seguridad del país, y por extensión, generar beneficios en materia de desarrollo. La propuesta de Guevara hace eco a una vieja demanda de las Fuer-

zas Armadas por aumentar el presupuesto destinado a equipamiento y transferencias tecnológicas que pueden derivar en mejoras productivas.

Como es evidente, por ser este un libro producto de un foro de discusión, en él se reúnen una serie de posicionamientos diversos, en este caso acerca de cómo entender el desarrollo social desde una perspectiva de seguridad; dicho acercamiento presenta elementos conceptuales en un amplio espectro ideológico, desde una postura liberal hasta una postura conservadora de seguridad. Los diversos acercamientos al tema, de modos tan diversos, podrán contribuir al debate constante en nuestro país sobre las posibilidades del desarrollo social.

Conceptualizaciones de la seguridad humana

CAPÍTULO I

La evolución del concepto de *seguridad humana*: Implicaciones para México

*Athanasios Hristoulas**

Introducción

Las personas son el principal objeto de referencia de la seguridad humana. Esta novedosa concepción se contrapone a la definición tradicional de *seguridad*, la cual hace énfasis en la defensa del territorio y la soberanía del Estado. La preocupación por las personas surgió al final de la Guerra Fría, cuando había un equilibrio bipolar entre las dos grandes potencias de entonces, Estados Unidos y la Unión Soviética. Durante ese periodo el principal objetivo de estas naciones era la defensa del Estado. Al finalizar el conflicto algunos países y organizaciones internacionales cayeron en la cuenta de que había problemas en el mundo que no necesariamente amenazaban de manera directa al Estado, pero sí ponían en riesgo al individuo.

Por ejemplo, a inicio de la década de 1990 un número importante de países experimentó conflictos étnicos, como Ruanda y Yugoslavia. Asimismo, la comunidad internacional fue testigo de Estados que llegaron al colapso por problemas internos o por la pobreza extrema, como es el caso de Somalia. De igual manera, se agudizaron problemas que si bien

* Profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

ya estaban presentes durante la Guerra Fría, no habían sido del todo atendidos, como el terrorismo, la delincuencia organizada, la degradación ambiental y el tráfico de armas y de personas.

Los países que adoptaron el nuevo concepto de *seguridad*, formularon dos vertientes distintas. Por una parte, surgió una corriente enfocada en problemas de desarrollo social y económico. Por otra, se consideró importante frenar los abusos contra los derechos humanos y reafirmar la responsabilidad de protección, por parte de la comunidad internacional, cuando en un Estado tuvieran lugar dichas violaciones.

Sin embargo, el concepto de *seguridad humana* se ha visto relegado en gran medida desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. La razón de esto podría estar en el hecho de que algunos Estados se dedicaron nuevamente a fortalecer sus fronteras y aumentar sus capacidades militares. De hecho, el actual conflicto entre Rusia y Ucrania ha reforzado la creencia de la comunidad internacional respecto de que la defensa de la soberanía debe ser nuevamente el centro de atención.

Antecedentes

La época dorada del estudio de la seguridad tuvo lugar en las décadas de 1950 y 1960 (Acharva, 2001). A lo largo de este periodo hubo una fuerte relación entre la definición de *seguridad nacional* y la de *defensa*, con un importante intercambio de ideas entre la academia (la Universidad de Stanford y la Universidad de McGill, por ejemplo) y algunos gobiernos occidentales (como el de Estados Unidos) respecto de lo que se considera como temas de la agenda de seguridad.

Los tres principales objetos de análisis al surgir los estudios sobre seguridad eran: los Estados, la estrategia y el *statu quo*. Es decir, el objeto referente del análisis de la seguridad nacional debía ser el Estado, su comportamiento *vis à vis* sus “enemigos” y la configuración del sistema internacional.

El Estado es un actor que desarrolla estrategias para implementar políticas públicas destinadas a aumentar su capacidad militar (incluyendo armamento nuclear). Asimismo, había una tendencia conservadora respecto de lo que en ese momento se consideraba el objetivo más relevante para la seguridad, el cual era mantener el *statu quo*, es decir, asegurar un orden internacional en un mundo occidental que había

ganado la Segunda Guerra Mundial y buscaba prolongar su situación de dominio internacional. En ese momento, lo único que amenazaba el papel protagónico de las potencias occidentales eran las políticas expansionistas de la Unión Soviética (como en Europa del Este, Medio Oriente, Cuba y Corea).

¿Cómo surgió la noción de *seguridad humana*?

La inconformidad en relación con la visión tradicional de la seguridad surgió en países considerados parte del “Tercer Mundo”, los cuales mostraron su preocupación por temas de pobreza, salud y desarrollo social.

Uno de los autores más influyentes en este sentido fue Barry Buzan, quien en 1983 escribió *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Buzan, 1983). El texto tuvo repercusiones sustanciales en el estudio de la seguridad al proponer nuevos enfoques. En sí, proponía cinco ámbitos de la seguridad: militar, político, económico, social y ambiental.

El argumento era que el ámbito militar constituía el componente tradicional de la seguridad, es decir, la protección del Estado, la estrategia, los conflictos armados entre potencias y la capacidad de combate. Buzan fue de los primeros en sugerir analizar las capacidades del Estado para gobernar efectivamente. Asimismo, consideraba necesario estudiar estos temas como una rama aparte, denominada “Estudios Estratégicos”.

Del mismo modo, proponía comprender la importancia del ámbito político para la organización y el funcionamiento del Estado. La estabilidad económica también tiene implicaciones importantes para la gobernabilidad. Por ello, Buzan la consideró como un tema de seguridad. Por su parte, para Buzan la estabilidad social podría considerarse como un tema de seguridad porque la defensa de la cultura, el lenguaje y las costumbres también resultan primordiales para cualquier Estado y su población. Finalmente, este autor fue el primer académico que incluyó el medio ambiente como una preocupación por el riesgo que podría representar para la supervivencia del Estado y el sistema internacional.

Para complementar su análisis, Buzan nos invita a la reflexión de tres preguntas: ¿Qué es *seguridad*?, ¿quién la define?, ¿cómo podemos lograrla? En cuanto a la primera, la seguridad nacional tradicionalmente fue vista como un juego de “suma cero” en el que una ganancia de

poder por parte de un actor, representaba la pérdida de otro. Buzan propuso que era posible alcanzar la seguridad sin afectar o amenazar a otros actores. De hecho, gran parte de los problemas evidentes al término de la Guerra Fría sólo podían resolverse a partir de la acción colectiva. De esta manera, quedó claro que debía privilegiarse la cooperación en lugar de la competencia entre países.

A lo largo de la década de 1990 se postula la preservación de la dignidad humana como el principal objetivo de la seguridad. En general, se consideraba que los derechos fundamentales de toda persona deben ser protegidos por su propio país. Bajo esta concepción, hay la posibilidad de tener seguridad sin amenazar a otros Estados, una idea que se transformó en un principio básico de la nueva perspectiva.

A menudo, lo que se considera un tema de seguridad depende de quién lo define. Y es que no todos los actores tienen la misma capacidad para definir o influir sobre lo que significa la seguridad. En efecto, en muchas ocasiones los temas de la agenda son definidos por los actores más dominantes en el sistema internacional.

Es evidente que Estados Unidos es un actor predominante en la escena internacional, y lo que este país considera como una “amenaza” a la seguridad suele ser adoptado de la misma manera por otros países. Por ejemplo, cuando Estados Unidos fue vulnerado por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo se convirtió en la principal preocupación en su agenda, y lo mismo sucedió en otros países.

Hay gran variedad de opiniones respecto de qué temas debería abarcar la agenda de seguridad humana. Una perspectiva argumenta que principalmente deben ser cuestiones ligadas con la violencia, el abuso de los derechos humanos por parte de las fuerzas del Estado (como sucede actualmente en Siria), y la responsabilidad de intervenir por parte de la comunidad internacional. La segunda vertiente es mucho más general y propone que la seguridad se encargue de temas como la pobreza, la salud y el bienestar social.

Aquellos que apoyan la primera perspectiva a veces no concuerdan con los que están a favor de la segunda porque, según argumentan, una definición de seguridad humana que abarca todo —que considera prácticamente que todo es un problema de seguridad nacional—, pierde relevancia por cuanto deja de ser operable.

Respecto de la última pregunta de Buzan, sobre si hay múltiples agentes responsables de proveer la seguridad, tenemos que la seguridad humana trata de ampliar el número de actores involucrados (tanto positiva como negativamente). Entre los actores considerados relevantes se encuentran los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas e incluso las organizaciones criminales o los grupos terroristas.

Implementando la seguridad humana

La primera vez que se hizo referencia al término *seguridad humana* fue en 1994, en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ross-Larson *et al.*, 1994). Con ello se intentó lograr dos objetivos. En primer lugar, modificar el concepto de *seguridad* por uno que contemplara no sólo los problemas tradicionales (conflictos entre Estados), sino que incluyera problemas emergentes, como la delincuencia transnacional y el narcotráfico. En segundo lugar, Naciones Unidas trató de dar relevancia a la pobreza y a las guerras al interior de los Estados como amenazas a la seguridad.

Por ejemplo, Canadá fue uno de los primeros países en adoptar una concepción de seguridad nacional e internacional enfocada en la persona. Durante el mandato del Ministro de Relaciones Exteriores Lloyd Axworthy, se acuñó la siguiente definición:

Una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas contra los derechos, la seguridad e integridad de las personas. La Seguridad Humana es una forma alternativa de ver al mundo, en lugar de enfocarse exclusivamente en la seguridad del territorio o del gobierno (Prosper, 2006: 233-261).

Lo relevante de esta definición es que se señala como objeto a toda persona y que su protección es más importante que la defensa del territorio. Por su parte, Naciones Unidas también aportó una definición en la que lo primordial era asimilar que la seguridad debía centrarse en las personas. Esta definición señaló que la seguridad era vulnerada tanto en países pobres como en países ricos (Jockel y Sokolsky, 2000), lo cual fue intencional; y es que Naciones Unidas estaba en busca de fondos para llevar a cabo operaciones y acciones de seguridad humana. Una

vez desarrollado el concepto y sus vertientes, surgieron debates respecto de cuál de los dos enfoques debía ser el principal.

A partir de la segunda noción, se llegó a definir un concepto conocido como *responsabilidad de proteger* (Doyle, 2011). Así, los Estados tenían el derecho y la obligación de intervenir si se vulneraba la seguridad humana en algún país. Esta visión fue apoyada principalmente por países como Noruega, Chile y Canadá. En efecto, durante la década de 1990 llegó a transformarse en la doctrina de seguridad nacional canadiense.

En términos generales, lo que las perspectivas y definiciones de la seguridad humana tienen en común, es que el Estado ya no es el actor que sólo ostenta los derechos (como el monopolio del uso de la fuerza), sino que ahora tiene “responsabilidades”. De tal suerte que si el Estado no puede (como Somalia), no quiere (como Nigeria), o simplemente no garantiza (como Libia) la seguridad de las personas, ésta pasa a ser responsabilidad de la comunidad internacional. Claramente podemos identificar un caso en este sentido: la reciente intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Libia fue llevada a cabo bajo el argumento del principio de la “responsabilidad de proteger”, y de hecho funcionó de manera positiva.

Conclusiones

Para un país como México, el dilema de adoptar un concepto de *seguridad nacional* radica en su histórica adherencia a una visión tradicional, muy lejana del nuevo concepto de *seguridad humana*, por lo que resulta difícil alinear las políticas públicas actualmente implementadas. A decir verdad, la “responsabilidad de proteger” podría ser vista por México como una doctrina intervencionista contraria a sus principios de política exterior. Por tanto, los tomadores de decisiones y los legisladores mexicanos que desean implementar una doctrina de seguridad humana enfrentan un largo camino de debate. Sin embargo, es importante señalar que México concuerda en cierta medida con la primera vertiente, que enfatiza temas como la pobreza y el desarrollo social.

Desafortunadamente, eventos como los atentados terroristas del 11 de septiembre, y recientemente la confrontación en Ucrania, han dejado en segundo plano la adopción de políticas de seguridad humana, re-

gresando nuevamente a definiciones tradicionales. Sin embargo, resulta cuestionable que la seguridad humana vuelva a tener un auge como el que tuvo en la década de 1990.

Bibliografía

- Acharya, Amitav (2001), "Human security: East versus West", *Canadian International Council*, pp. 442-460.
- Buzan, Barry (1983), *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton, Reino Unido: Wheatsheaf Books.
- Doyle, Michael W. (2011), "International ethics and the responsibility to protect", *International Studies Review*, pp. 72-84.
- Jockel, Joe y Joel Sokolsky (2000), "Lloyd Axworthy's Legacy: Human security and the rescue of Canadian defense policy", *SAGE Publications*, pp. 1-18.
- Prosper, Bernard (2006), "Canada and human security: From the Axworthy Doctrine to middle power internationalism", *The American Review of Canadian Studies*, pp. 233-261.
- Ross-Larson, Bruce, Alison Strong, Kim Bieler, Heather Imboden, Eileen Hanlon y John Berndt (coords.) (1994), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.

CAPÍTULO II

Ciudadanos y consumidores: Actores relevantes de la agenda de seguridad humana¹

*Gerardo Rodríguez Sánchez Lara**

*Carlos Martínez Velázquez***

Introducción

Los ciudadanos y consumidores deben estar en el centro de las políticas de seguridad de los gobiernos. Ésta es una visión de problematización de las agendas públicas que adquiere mayor fuerza en lo macro (seguridad nacional y seguridad pública) y en lo micro (seguridad pri-

¹ La base de este artículo fue previamente publicada en el sitio de noticias *Animal Político* el 13 de septiembre de 2013.

* Maestro en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO-México, internacionalista por el ITAM con especialidad en Seguridad Nacional de Estados Unidos por la Universidad de Delaware. Auditor de la Primera Sesión sobre América Latina del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Francia. Es profesor de Seguridad Nacional, Terrorismo, Política Exterior y Comunicación en diversas instituciones civiles y militares. Miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. y de Central Ciudadano y Consumidor A.C.

** Politólogo por el ITAM, especializado en temas de economía política y competitividad. Director de Central Ciudadano y Consumidor. Como servidor público ha laborado en la Presidencia de la República, Secretaría de Economía y la Procuraduría Federal del Consumidor. Cuenta con diversas publicaciones especializadas en políticas públicas de la competencia y consumo en México. Es colaborador del portal *Animal Político*.

vada y seguridad de productos y servicios). Antes de entrar en este tema hay que recordar que el significado básico de *seguridad* es vivir libre de amenazas o temor, o dicho etimológicamente, es la cualidad de “estar sin cuidado”, es decir, vivir libre de preocupaciones. Y qué es lo que más nos preocupa como seres humanos: nuestra vida, el desarrollo de nuestras familias y, por supuesto, nuestro patrimonio, que nos permite alcanzar lo primero.

En lo macro: Seguridad nacional y seguridad pública

Cambiar la gravitación copernicana del objeto referente de protección del Estado al individuo es algo bastante reciente en materia de seguridad. Ésta es una escuela de pensamiento que resurgió con mucha fuerza durante los primeros años de la post-Guerra Fría. A este movimiento se le conoce como la “Escuela de Copenhague”,² que impulsó con mucha fuerza intelectual el concepto de *seguridad multidimensional*. Este pensamiento fue la base del desarrollo de las ideas de la seguridad humana que posteriormente sustentaron el concepto de *responsabilidad de proteger* en el seno de las Naciones Unidas.³

La Guerra Fría y los conceptos realistas de las relaciones internacionales relegaron a un segundo término a los ciudadanos de las políticas de seguridad nacional. En otras palabras, el objeto referente de

² La Escuela de Copenhague la encabezan académicos como Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde después de su célebre obra *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, publicada en 1983. La referencia más cercana al concepto multidimensional de *seguridad* de estos autores es *Security: A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner Pub., 1997, 239 pp.).

³ El primer gran documento de Naciones Unidas que incluyó el concepto de *seguridad humana* fue el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994. Posteriormente, en 2003, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, solicitó un informe sobre el concepto de *seguridad humana* al Premio Nobel de Economía Amartya Sen y a Sadako Ogata, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados. El documento anterior, junto con la importancia de clarificar la responsabilidad que tienen los Estados en casos de crisis humanitarias como la de Ruanda, dio pie al llamado de Annan para solicitar un informe que relacionara estos conceptos con el de la intervención humanitaria. Por lo anterior, surgió el informe de 2005 “Un concepto más amplio de la libertad”, que clarificó el concepto de la *responsabilidad de proteger* que impulsaban países como Canadá, Noruega y Japón.

protección de las políticas de seguridad nacional no era la nación ni los individuos, sino el Estado o el gobierno en turno. Esta escuela de pensamiento tuvo su punto más alto en América Latina durante las dictaduras militares o regímenes autoritarios denominados de “seguridad nacional”. En esta época se violaron sistemáticamente los derechos humanos de amplios sectores de la población que ponían en riesgo intereses económicos de las élites en el poder. La reacción inmediata fue el surgimiento de movimientos guerrilleros rurales y urbanos en naciones como Colombia, Perú, Uruguay, Brasil y en la mayoría de los países centroamericanos. La violación de los derechos políticos de sectores marginados de la toma de decisiones provocó que varios grupos subnacionales decidieran tomar la vía de las armas y, lo que es peor, decidieran convertirse en grupos armados que practicaron el uso de la violencia sistemática no sólo contra sus gobiernos, sino también contra la población civil.

En reacción al concepto *estatocéntrico* de las políticas de seguridad nacional se antepone una visión completamente liberal y *antropocéntrica* que coloca en el centro de la atención de los gobiernos a las personas. Por lo anterior, se empiezan a repensar las amenazas, los riesgos y las vulnerabilidades que afectan a los Estados en términos mucho más sociales y humanos. En consecuencia, la Escuela de la Seguridad Humana recoge las inquietudes de científicos sociales y líderes de opinión que ven en la agenda de desarrollo humano un potencial de mayor atención por parte de organizaciones internacionales y de los propios gobiernos. De esta manera, llegan a posicionarse como amenazas a la seguridad de las naciones temas como el cambio climático y los desastres naturales (seguridad medioambiental); pobreza, desigualdad y pandemias como el VIH en África (seguridad societal); la libertad a vivir sin temor y a la libre participación política (seguridad política); así como los efectos perniciosos de las crisis financieras internacionales y la sustentabilidad energética (seguridad económica).

En el ámbito de la seguridad pública el discurso en América Latina cambió profundamente después de las amargas experiencias autoritarias, que incluso arrastraron a algunos países a guerras civiles. Es por ello que se posicionó con mucha fuerza el concepto de *seguridad democrática* y, ahora sobre todo, el de *seguridad ciudadana*. El cambio de paradigma incluye una mayor participación ciudadana en materia

de seguridad, que los agentes del orden (policías) tengan mayor proximidad o acercamiento con sus comunidades, la valoración de la participación activa del sector privado (empresarios) y la promoción de la cultura de la paz. En países como Chile, Colombia y Costa Rica, en donde estos conceptos colocan al ciudadano en el centro de la acción del Estado, han tenido un gran desarrollo y éxito las políticas de seguridad pública.

En lo micro: Seguridad privada y seguridad de productos y servicios

Las amenazas a la seguridad de las personas ahora tienen un claro componente multidimensional. Es decir, los factores que vulneran la posibilidad de vivir sin miedo y a un pleno desarrollo trastocan varios ámbitos como el político, el económico, el social y el medioambiental. Es por ello que el Estado (gobierno) se ha visto rebasado en su capacidad para resolver por sí solo las amenazas que vulneran a su nación (población). Por esta razón, tanto los gobiernos como la sociedad han reclamado una mayor coparticipación público-privada en esta materia. Incluso se ha llegado al debate bizantino sobre el monopolio legítimo del uso de la fuerza o de la exclusividad que tiene el Estado en materia de seguridad pública y nacional.

El concepto de *seguridad privada* atiende a la protección tanto de la integridad y vida de las personas como de su patrimonio: claramente es un concepto liberal. Por otro lado, en el siglo xx surgió con mucha fuerza en Estados Unidos y Europa el concepto de *seguridad de productos*, que no es otra cosa que los bienes y servicios que se ofrecen a los consumidores cumplan con normas o estándares que garanticen su seguridad personal o patrimonial. Ésta es una agenda con mucho futuro para México y América Latina por la necesidad que tienen muchos sectores de regular la calidad de sus productos o servicios en beneficio de los consumidores.

Para ejemplificar el costo de la inseguridad para el sector económico, el Instituto Nacional de Economía y Geografía (INEGI) publicó en 2012 su Encuesta Nacional de Victimización de Empresas donde calculó que el promedio del gasto mensual por unidad económica era de 56 774 pesos anuales. Por otro lado, la inseguridad se mantiene entre los primeros

tres lugares de preocupación de los ciudadanos en todas las encuestas de opinión de las principales casas encuestadoras.

Conclusiones

Este es un brevísimo artículo de opinión para provocar la discusión en torno a la pertinencia de seguir avanzando en la agenda *antropocéntrica* de la seguridad, no sólo en el ámbito macro de la seguridad nacional y pública, sino también en el ámbito micro de la seguridad que afecta a los ciudadanos y consumidores. Las organizaciones internacionales (oi), gobiernos nacionales y locales, sociedad civil y sector privado pueden revalorar el concepto de *seguridad* teniendo a los ciudadanos y consumidores en el centro de sus actividades. Necesitamos oi que promuevan acuerdos internacionales a favor de la seguridad de las personas, mejores prácticas comerciales y seguridad de productos y servicios “sin pasaporte”. Necesitamos gobiernos que garanticen las libertades que permitan a sus ciudadanos vivir sin miedo y necesidad, que permitan la libre empresa y la competencia, así como la seguridad de los productos y servicios públicos y privados. Tenemos que seguir construyendo gobernanza entre las autoridades públicas, sociedad civil y sector privado para construir comunidades más seguras.

Finalmente, las amenazas a la seguridad de la gente ya no provienen solamente de actores tradicionales, sino de una variedad cada vez más amplia de raíces. Hemos evolucionado de un debate macro de las amenazas a la seguridad de la población a una discusión en lo micro de los riesgos sobre la vida de los ciudadanos/consumidores. En síntesis, la propuesta consiste en transitar de un estado en el cual se pueda *vivir sin miedo y necesidad* a un estado en el cual la persona pueda *desarrollar a plenitud y con seguridad* sus libertades políticas en democracia y su bienestar en una economía de mercado.

CAPÍTULO III

La seguridad humana como eje multidimensional y vinculante del desarrollo social integral de México

*José Medina González Dávila**

Seguridad y desarrollo: Dos caras de un mismo objetivo estratégico nacional y global

Dos de los temas más relevantes tanto en la agenda nacional como en la internacional son la seguridad y el desarrollo, ambos en sus múltiples dimensiones y niveles de interacción. En la actualidad resulta indiscutible que ambos conceptos y sus ramificaciones se encuentran íntimamente relacionados entre sí, pues es imposible abordar una temática sin reconocer la importancia de la otra. Más que una relación simbiótica entre ambos campos de la sociedad nacional e internacional del siglo XXI, podemos identificarlos como parte de un mismo proceso más amplio e integral, el cual, para fines prácticos de este trabajo, podríamos concebir como “la gestión y la proyección del capital humano sistémico-general”.

Dicho término inclusivo hace alusión al conjunto de atributos y características (pasadas, presentes y potenciales futuras) de las sociedades

* Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana; maestro en Estudios Internacionales por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey (EGAP-ITESM) y licenciado en Relaciones Internacionales por el ITESM. Especialista en Antropología Militar, Inteligencia Estratégica y Etnología de Norteamérica.

humanas que vinculan al individuo como unidad mínima de análisis social con su comunidad (micro-regional, regional, nacional y global) de manera sistemática y acumulativa, y cuya sumatoria integral le permite desenvolverse apropiadamente en su entorno.¹ Este proceso posee una fase de *gestión* (su diseño y consolidación identitaria dentro de su contexto), de *manifestación* (como ente social) y de *proyección*. Esta última es aquella que podemos definir bajo el término *desarrollo*, puesto que implica partir de una situación presente, capitalizar los recursos contextuales con los que se cuenta, y orientarlos para la obtención de fines específicos para su potencial beneficio en un momento futuro. Esta capacidad de proyección requiere por definición lógica contar con las condiciones necesarias y permisivas para tal fin, en virtud de que sin ellas resulta imposible obtener un cambio positivo para su situación presente. Tal condición es aquella que en términos generales podemos conceptualizar como *seguridad*.

De esta forma, podemos considerar que en términos amplios la *seguridad* es una condición indispensable para el *desarrollo* (PNUD, 1994), y un avance sustancial en el segundo crea las condiciones propicias para la gestión de la primera (Villanueva, 2000). Es así como ambos conceptos se encuentran vinculados entre sí de manera indivisible en el contexto general de aquellos atributos que nos definen como individuos y como sociedad: el capital humano y el capital social (Sepúlveda, 2007).

El presente texto tiene el objetivo general de plantear una discusión general en torno a las características y condiciones contextuales de la seguridad humana y el desarrollo social en el México del siglo XXI, no sólo en su dimensión de corto plazo, sino ampliando el espectro analítico al mediano y largo periodo temporal. Dicho análisis nos remite a vincular ambos conceptos en el plano estratégico, en el cual el Estado mexicano, como representante de los intereses, de las aspiraciones y de las voluntades de la nación, así como actor internacional por excelencia, cuenta con la responsabilidad de diseñar, planear, administrar, evaluar y gestionar políticas públicas que capitalicen los recursos y los contextos nacionales vigentes para la proyección de las diferentes sociedades que integran nuestro país.

¹ Definición del autor en virtud del análisis antropológico de la seguridad y el desarrollo en diversas regiones y comunidades de Norteamérica.

Más allá que adentrarse en una retórica teórica en torno al empleo conceptual de las definiciones vinculadas al desarrollo y la seguridad, el presente texto busca generar una base reflexiva sobre la cual pueda profundizarse en la discusión práctica de las condiciones que requiere nuestro país para proyectarse de manera integral en el siglo XXI en el entorno nacional y global. En virtud de lo anterior, se presentará un sintético marco analítico de las condiciones nacionales e internacionales que enfrenta México, reconociendo que la complejidad fenomenológica interviniente es mutuamente vinculante y obedece a preceptos no necesariamente lineales.² En otras palabras, es importante reconocer que mientras que existen procesos sociales que se encuentran acotados por un entorno geográfico, político, económico o social específico, en un análisis integral poseen importantes repercusiones en las condiciones presentes y potenciales futuras del desarrollo y la seguridad de México como entidad y como actor en el presente milenio.

Por su parte, el presente trabajo se inserta en una discusión más amplia de cómo la seguridad y el desarrollo del país se vinculan directamente con las tendencias, los procesos y los fenómenos socioculturales de las diferentes microrregiones y regiones de México, reiterando nuevamente la acepción de que ambos términos se encuentran íntimamente relacionados con la dinámica de los individuos y las sociedades que integran nuestro país. Dichas consideraciones, más que ramificaciones académicas de los temas centrales de este trabajo, resultan fundamentales para el desarrollo de políticas públicas estratégicas del Estado mexicano, y son consideraciones ineludibles en la evaluación y la retroalimentación de las acciones gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, orientadas al fortalecimiento integral de la sociedad nacional.

La seguridad humana: Vinculaciones multidimensionales contextualizadas

Pese a que prácticamente todos los seres vivos requieren y buscan mantener un conjunto de condiciones permisivas necesarias para su gestión, supervivencia y desarrollo, el ser humano se caracteriza en virtud de

² Por este término debe comprenderse el conjunto de procesos vinculados que responden de manera no-proporcional y en ocasiones indirectamente ante los estímulos de un sistema complejo determinado (Reynoso, 2006).

su búsqueda por conceptualizar tales necesidades y a partir de ello consolidar aquellas condiciones contextuales-integrales que le brinden un entorno favorable para su proyección, es decir, su desarrollo (Lévi-Strauss, 2013 [1986]).

La ciencia antropológica nos muestra cómo prácticamente todas las sociedades humanas han realizado esfuerzos para obtener y consolidar aquellas condiciones mínimas para su gestión y desarrollo (Lévi-Strauss, 2013 [1986]). Independientemente del contexto geográfico, medioambiental o temporal, el ser humano busca consolidar las condiciones necesarias que le permitan llevar a cabo sus actividades a plenitud, ya sea de manera individual o como parte de un colectivo social más amplio. Desde esta perspectiva, el individuo puede maximizar sus oportunidades y minimizar sus riesgos por medio de la acción colectiva, ya que dicha colaboración le permite reducir los costos y los potenciales riesgos a los cuales se enfrenta en búsqueda de su supervivencia (Summers y Crespi, 2013).

Por su parte, la seguridad en sí misma puede ser vista como la conjunción de dos procesos independientes pero mutuamente vinculantes: la *seguridad real* y la *seguridad percibida* (Villanueva, 2000). La primera hace alusión al conjunto de atributos contextuales y medioambientales específicos y objetivos que permiten o no la gestión, la manifestación y el desarrollo del individuo y de su sociedad; mientras que la segunda se refiere a aquellos atributos que a nivel personal y colectivo se “perciben” o se “consideran” como necesidades indispensables. En torno a esta última dimensión, hay un importante grado de dependencia entre las percepciones y los sistemas semióticos-cognitivos del ser humano, que a su vez son parte indivisible de sus criterios socioculturales, su tradición y su cosmovisión (Giménez, 2009).

Mientras que la *semiótica* se refiere a cómo los individuos y/o las sociedades a las que pertenecen interpretan e interiorizan las señales y los signos del entorno y cómo responden y se manifiestan ante ellas, la *acción cognitiva* se refiere al proceso intelectual y de interpretación de dichos estímulos contextuales y medioambientales.³ Ésta es directamente dependiente de las tradiciones, las costumbres y los valores en los cuales se forman los individuos como parte de una entidad social (cultura) y por tanto es particular a cada conglomerado colectivo humano

³ Definiciones producto de la síntesis analítica del autor.

en un periodo determinado y específico (Medina, 2013). Es así como las percepciones influyen directamente en la vivencia de los individuos y sus comunidades, y éstas a su vez determinan preceptos subjetivos en torno a las condiciones que desde su contexto consideran como indispensables para sus manifestaciones y desarrollo.

Mientras que las condiciones reales influyen en las percepciones individuales y comunitarias de la seguridad, en ocasiones las segundas pueden diferir marcadamente de las primeras, y esto obedece a la etnopsicología propia de las sociedades humanas que integran nuestro planeta (Domínguez, 2011). Por su parte, es importante reconocer la vinculación directa y jerárquica de un individuo frente a su sociedad, ya que ésta le otorga el contexto social, cultural y tradicional⁴ sobre el cual puede gestionarse y manifestarse su identidad, sus procesos semánticos, semióticos y cognitivos (Giménez, 2009). En otras palabras, la sociedad le otorga al individuo los atributos necesarios para consolidarse como ser humano, para desenvolverse y vincularse con su sociedad de manera eficiente y productiva.

Parte de estos atributos son el conjunto de normas que le permiten a un individuo vincularse de manera multidimensional con otros particulares en un entorno social, ya sean formales (jurídicas) o tácitas (usos y costumbres). Dicho marco regula las interacciones individuales y colectivas y asegura las condiciones mínimas indispensables para la vida en sociedad de manera productiva (Alexander, 1986). Estas disposiciones abarcan las reglas de interacción en el entorno económico, alimentario, sanitario, medioambiental, comunitario y personal; es decir, todos los elementos que influyen en la dinámica del ser humano como ente social. Reconociendo que la interacción del individuo con su comunidad puede ser considerada como una relación de poder, podría entonces considerarse un entorno adicional a los ya presentados: el político.

Todas estas dimensiones son mutuamente vinculantes, y por tanto resulta complejo estudiar o definir un entorno específico sin relacionarlo o visualizar sus repercusiones en los demás espacios. En consecuencia, las normas de regulación interactivas que les otorgan a los individuos

⁴ Por *tradicción* debe entenderse el conjunto de conocimientos gestados al interior de una sociedad perteneciente a una tendencia cultural que se transmiten con un carácter transgeneracional (Jáuregui, 1991).

y a las comunidades las condiciones mínimas indispensables para su supervivencia y desarrollo *son integrales*.

Este conjunto de atributos integrales ha estado presente y patente en todas las sociedades humanas de una u otra manera, y de forma explícita o implícita se ha manifestado a lo largo de la historia de la humanidad. Sin embargo, reconociendo que cada sociedad es particular en su contexto, historia y desarrollo, y que sus percepciones son dependientes de ellas, podemos hablar de un “particularismo histórico y cultural” en torno al uso, empleo, significación y manifestación de sus condiciones de seguridad. Si reconocemos que cada individuo dentro de una sociedad es una entidad cognitiva independiente, las condiciones personales reales y perceptivas de la seguridad en consecuencia también serán diferentes y particulares. Esto representa un reto teórico-metodológico-operacional considerable, pues desde la perspectiva esencialista no podría existir una definición universal de la *seguridad*, imposibilitando seguir incursionando en este importante debate.

Pese a las diferencias conceptuales, perceptivas y relacionales ya revisadas, en 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), adscrito a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presenta el texto *Informe sobre el desarrollo humano*, en donde plantea claramente una aproximación conceptual a la *seguridad humana*. Dicho concepto hace alusión a dos libertades fundamentales con las que todos los seres humanos deben contar: *la libertad de las necesidades básicas* (es decir, que ninguna necesidad básica sea una limitante para su gestión y desarrollo) y *la libertad del miedo* (es decir, que estén exentos de cualquier elemento que de manera perceptiva influya negativamente en su dinámica y desempeño). En síntesis, el PNUD presenta siete dimensiones esenciales de la seguridad humana; las caracteriza y plantea indicadores generales para su medición internacional. En términos específicos, estas dimensiones son las mismas que ya fueron referidas en este texto.

El PNUD (y en consecuencia la ONU) plantea a partir de este documento que *el referente de la seguridad es el individuo*, y por tanto fundamenta la necesidad de desarrollar mecanismos de protección y salvaguarda de aquellas condiciones que influyen en la vida de los seres humanos como parte de una sociedad regional, nacional y global. Sin embargo, tras la reflexión antropológica planteada sintéticamente en este docu-

mento, resulta evidente que las definiciones planteadas por el PNUD en 1994 tan sólo abordan referentes generalizantes, aplicables a prácticamente todas las sociedades humanas contemporáneas y bajo indicadores de amplio espectro. Siendo objetivamente realistas, no habría otra forma de presentar este concepto de manera general reconociendo la amplia gama de variables dependientes de cada sociedad, cultura y parámetros individuales en nuestro mundo.

Sin embargo, dichas definiciones e indicadores conceptuales no deben interpretarse por los Estados contemporáneos como términos inflexibles, irrevocables o no-modificables. Por el contrario, la invitación del PNUD es a que cada Estado miembro de las Naciones Unidas se apropie de este concepto e indicadores, y los adecuen a su contexto particular para consolidar de esta manera un marco regulatorio y de evaluación vigente y apropiado a su entorno, sus condiciones y su dimensionamiento nacional concreto. Esto garantiza la vigencia de la seguridad humana, y le otorga la potencialidad de influir positivamente en todos los Estados contemporáneos por medio de acciones contextualizadas a escala nacional e internacional, así como por medio de la cooperación transnacional para la consolidación de metas específicas en la materia.

Esto deja entonces al Estado mexicano la responsabilidad de generar definiciones operacionales (es decir, mecanismos específicos de medición y retroalimentación) sobre las cuales se puedan gestionar políticas públicas determinadas para fortalecer y consolidar las condiciones contextualizadas de seguridad humana al interior del territorio nacional, así como fomentar mecanismos de colaboración y cooperación internacional para coadyuvar al fortalecimiento de nuestro entorno regional en este tema. Para ello, el Estado mexicano debe reconocer las diferentes realidades y contextos nacionales que integran nuestro país, y que las acciones centralizadas que no obedezcan ni se apeguen a las condiciones particulares de cada región y microrregión de México serán un esfuerzo ineficiente y potencialmente riesgoso en el largo plazo.

Desde esta perspectiva, podríamos decir que mientras que al exterior el Estado mexicano debe manifestar una unidad nacional indivisible e integrada, en materia de administración y gestión pública no podemos hablar de “un México” sino de “muchos Méxicos”: un contexto nacional caracterizado por la sumatoria de las dinámicas, tradiciones, valores, costumbres y vivencias comunitarias de diferentes regiones y microrre-

giones al interior de nuestras fronteras, las cuales son particulares a cada entorno, pero mutuamente vinculantes con otros espacios y fenómenos de nuestro país.⁵ Mientras que no podemos hablar de un México “dividido”, sí es necesario reconocer que al interior de nuestro país hay diferentes tradiciones, costumbres, identidades y dinámicas, las cuales son dependientes de otros procesos y complejos fenomenológicos. De esta manera, la administración pública federal debe reconocer la complejidad nacional como *un conjunto de fenómenos y procesos mutuamente vinculantes que integran la dinámica del país, pero que obedecen a variables y principios dinámicos específicos*.

Una aproximación operacional a la seguridad humana en México debe dar cuenta de los procesos y fenómenos sociales contextualizados en las diferentes regiones y microrregiones que integran al país, y debe adecuarse a la identificación de las condiciones específicas –reales y de percepción– que otorguen un entorno mínimo permisible para la gestión, manifestación, interacción y proyección social de las comunidades mexicanas. Esto implica un estudio a profundidad de las diferentes dinámicas, fenómenos y procesos que influyen en nuestro país, el cómo influyen éstos de manera específica en las diferentes sociedades que integran a México, y en torno a ello generar indicadores puntuales y particulares para cada microrregión y región del país. La sumatoria de éstos permitirá generar indicadores nacionales de gran precisión y eficiencia, sobre los cuales podrán generarse planes estratégicos de seguridad humana, políticas públicas nacionales y sus correspondientes componentes regionales, y mecanismos de evaluación y retroalimentación que fomenten una gestión pública eficiente y bien orientada.

Se plantea entonces un esquema pragmático que resuelve la paradoja nacional-regional presentada con antelación: generar mecanismos de identificación y medición contextualizados de carácter microrregional y regional que fundamenten la toma de decisiones nacionales en materia de seguridad humana le permitirá al Estado mexicano, por medio de su administración pública federal, generar políticas públicas integrales que de manera centralizada coadyuven al fortalecimiento específico de las condiciones multidimensionales de seguridad en todos los contextos sociales del país de manera eficiente y bien orientada. En consecuen-

⁵ Síntesis analítica del autor en virtud de su trabajo de campo antropológico en México desde 2007.

cia, podrán generarse procesos de planeación nacional en materia de seguridad humana que reconozcan y obedezcan a los contextos y fenómenos particulares de cada sociedad que integra nuestro país, fomentando la eficiencia de las políticas públicas por medio de indicadores y mecanismos de acción puntuales, adecuadamente orientados y flexibles al desarrollo dinámico de cada microrregión y región del país.

Ciertamente, este esfuerzo requiere un replanteamiento del proceso de la administración y la gestión pública nacional, y por tanto de una inversión considerable en tiempo y en esfuerzo productivo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de México. Trascendiendo al contexto nacional contemporáneo donde la seguridad ha adquirido una relevancia particular en todos los órdenes de gobierno, así como en la vivencia y percepción de la ciudadanía, debemos reconocer que hay una vinculación ineludible con otro proceso esencial para la nación: el desarrollo.

La *seguridad* como concepto general –y la *seguridad humana* como vertiente específica– es una precondition indispensable para el desarrollo nacional, y por tanto debe ser una prioridad esencial para el Estado mexicano. Retomando la reflexión anteriormente presentada en este texto, la seguridad individual y colectiva representa el conjunto de condiciones que otorgan un entorno permisivo para la gestión y el desarrollo social, y por consiguiente debe ser vista como un componente mutuamente vinculante con la proyección y la dinámica nacional en el corto, mediano y largo plazos.

El desarrollo social: Una prioridad integral de la nación

Por su parte, podemos considerar que el *desarrollo social* es el *eje fundamental del Estado* y de su dinámica presente y potencial futura. Este término hace alusión al conjunto de procesos que deben llevarse a cabo para consolidar las condiciones propicias de carácter integral, incluyente y multidimensional para que una sociedad pueda gestionar un entorno favorable para subsistir adecuadamente y proyectarse en torno a objetivos y metas comunes para el beneficio colectivo de todos sus miembros.⁶

En torno a esta apreciación sintética, es necesario destacar dos consideraciones fundamentales: la composición social y los intereses socia-

⁶ Síntesis analítica del autor en virtud del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

les. En cuanto a la primera, es importante reconocer que la *colectividad social nacional* puede ser entendida como el conjunto de sociedades particulares que son pertenecientes a una tradición y dinámica socio-cultural específica acotada en un contexto geográfico-medioambiental y espacio-temporal puntual, las cuales se vinculan directamente con otras entidades sociales dentro de un *continuum* nacional (Medina, 2013). Reiterando lo ya establecido en el apartado anterior de este texto, la sumatoria vinculante de todas las dinámicas sociales, sus fenómenos y procesos a escala nacional, nos otorga como resultado una *sociedad nacional*. Esta perspectiva no sólo explica cómo es posible que dentro de la sociedad mexicana pueda presentarse una amplia multiplicidad de fenómenos y procesos regionales que en ocasiones pueden aparentar ser opuestos –pero que contribuyen a una dinámica nacional más compleja–, sino también nos reitera que una característica de la *sociedad nacional* es la presencia de procesos complementarios y excluyentes, los cuales crean procesos centrífugos y centrípetos en la dinámica social.

Tales procesos cohesionan a las diferentes sociedades del país en torno a valores, principios, costumbres y tradiciones locales (efecto centrípeto), y fomentan la dinámica regional por medio de su diferenciación respecto de otras áreas del país (efecto centrífugo). La sumatoria de ambos procesos otorga a la sociedad mexicana una dinámica particular sobre la cual pueden gestionarse políticas públicas para el desarrollo social integral, la cual dé cuenta de la multiplicidad interrelacionada de variables que influyen en las diferentes regiones del país y fomente la generación de escenarios prospectivos sobre los cuales se puedan diseñar planes estratégicos para el desarrollo integral interregional de México.

De manera paralela, es necesario reconocer que el desarrollo se fundamenta en la proyección de los intereses de una sociedad, la cual a su vez se encuentra integrada por individuos que buscan su propio beneficio. En dicha búsqueda, resulta más eficiente y sencillo sumar esfuerzos dentro de una acción colectiva, la cual a su vez representa los intereses comunitarios. La consolidación de intereses se expresa por medio de la materialización de las aspiraciones de trascendencia, la cual a su vez debe proyectarse en un plano espacio-temporal futuro en el cual se persiguen intereses individuales-colectivos concretos y específicos.

Partiendo de estos planteamientos, el desarrollo puede ser visto como *la sumatoria de los intereses comunes de un conjunto de individuos dentro de una sociedad, los cuales se proyectan al futuro por medio de la determinación de objetivos y metas puntuales y específicas, medibles y registrables, y que representen beneficios concretos a escala colectiva e individual.*

La Organización de las Naciones Unidas, así como numerosas entidades internacionales, ha relacionado el desarrollo social en torno al avance y consolidación de las economías nacionales y regionales. Mientras que esta perspectiva es válida desde un punto de vista específico-cuantitativo, es necesario considerar que el verdadero desarrollo social no puede ser evaluado sino desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa de manera paralela. Para ello deben ser generados *indicadores mixtos* que den cuenta no sólo de los factores económicos, sino también de los sociales, culturales, políticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales y relacionales de las diferentes sociedades que integran nuestro país, y de cómo éstos se vinculan a la dinámica particular de las comunidades mexicanas desde sus propios contextos.

Como un medio para subsanar las limitantes de estudiar el desarrollo social desde una perspectiva exclusivamente económica, la postura teórica contemporánea en torno a este amplio campo de estudios incorpora al *capital humano*, entendido como un factor de la producción dependiente de la cantidad, la calidad y el grado de productividad de los individuos como agentes intervinientes en la economía, y el *capital social*, el cual hace referencia a la sociabilidad de los miembros de una comunidad a partir de la confianza mutua, las normatividades que regulan sus interacciones y las redes sociales que dan sustento a su desempeño (Rojas, 2012). Sin embargo, la sumatoria de estos dos componentes no describe en su totalidad la dinámica social contemporánea ni sus alcances en el corto, mediano y largo plazos.

Reconociendo que las sociedades contemporáneas son producto de su desempeño histórico, de su contexto medioambiental y de las potenciales relaciones interactivas que poseen con otras sociedades, podríamos sumar a la ecuación anteriormente presentada un *capital patrimonial*, es decir, de aquellos elementos que le permiten a un colectivo social plantearse como entidad interactiva independiente y caracterizada por particularidades socioculturales propias (Medina, 2013).

En su conjunto, esto permite plantear la situación presente de un grupo social considerando sus potencialidades de proyección en los ámbitos donde dicha acción puede tener lugar.

Por su parte, un indicador que resulta esencial en este planteamiento es la capacidad de proyección que la sociedad posee en su entorno para ampliar sus intereses. Al realizar la adición de las dinámicas regionales de nuestro país, se podrá desarrollar un Índice de Desarrollo Social Integral Nacional, el cual podrá ser usado por los tomadores de decisiones de alto nivel como un insumo primordial para la formulación de políticas públicas estratégicas de desarrollo integral y para la generación de planes estratégicos de proyección de los intereses nacionales.

Estas acciones no sólo deben obedecer a las condiciones internas de nuestro país, sino también considerar la interacción y la vinculación de México con la comunidad internacional circundante. Nuestro país no puede ser considerado como un actor aislado del entorno global, y la tendencia mundial contemporánea apunta a una mayor vinculación e interdependencia de todas las sociedades de nuestro planeta por virtud del fenómeno globalizante que caracteriza a nuestro milenio. De esta manera, es prácticamente imposible considerar que hay segmentos sociales de México que se encuentren aislados o exentos de vinculación con diversos fenómenos transnacionales.

Es así como la correcta identificación del desarrollo social de México desde una perspectiva integral debe dar cuenta no sólo del complejo entorno nacional caracterizado por diversas realidades y contextos vivenciales de las distintas regiones de nuestro país, sino también del contexto e influencia internacional directa e indirecta sobre la ciudadanía mexicana y las sociedades que la integran. Mientras que México no se encuentra totalmente sujeto de las tendencias, fenómenos y procesos transnacionales, *sí es dependiente en mayor o menor medida de las condiciones contextuales regionales, continentales y globales*. Es por ello que una visión integral del desarrollo social debe dar cuenta de tales fenómenos y debe promover de manera proactiva la influencia de México en el entorno internacional. Visto desde esta perspectiva, el adecuado desarrollo integral del país nos obliga a la proyección de nuestros intereses nacionales más allá de nuestras fronteras, y a fomentar lazos de cooperación y coparticipación regional, continental y global para consolidar mejores oportunidades para nuestro desarrollo social.

Indudablemente esto requiere de un esfuerzo conjunto y concertado entre la sociedad y el gobierno de nuestro país, el cual, bajo la figura de un Estado mexicano unificado, debe promover los intereses nacionales y el conjunto de condiciones transnacionales favorables a nuestro desarrollo potencial prospectivo de carácter integral. Esto, en consecuencia, nos lleva a plantear un desarrollo social integral no sólo en el corto y mediano plazos, sino en un espacio de al menos 30 años; es decir, en un *plano estratégico*.

Desarrollo estratégico integral de México: Una necesidad nacional

Plantear un programa nacional de largo plazo de esta naturaleza implica por definición considerar las implicaciones directas, indirectas, tangenciales, colaterales y no-lineales en todas las dimensiones vinculadas al desarrollo social nacional. Dicho proceso multidimensional debe dar cuenta de las características socioculturales de cada región de nuestro país en su dinámica concertada con las demás áreas y sociedades que integran a México, y en virtud de ello realizar una visión prospectiva de la influencia integral que las políticas públicas pueden tener en los procesos que afectan a los intereses comunes de la sociedad mexicana en su conjunto.

Se trata entonces de fomentar la consolidación de las condiciones mínimas indispensables para el desarrollo conjunto y multidimensional de todas las regiones de México bajo una misma dirección nacional. Para ello es esencial que el Estado mexicano supere la barrera programática propia del sistema de “sexenios” o de las “administraciones presidenciales”, la cual nos limita a un periodo de tiempo que no puede –por definición– exceder al mediano plazo y en consecuencia limita una planeación y programación de corte estratégico.

Por el contrario, México debe consolidar una visión estratégica de al menos 30 años (tal vez con un límite superior en las cinco décadas) sobre la cual plantear y elaborar una planeación estratégica orientada a fomentar un entorno y contexto nacional e internacional favorable al desarrollo social desde una perspectiva integral y multidimensional en donde los beneficios representen un estímulo favorable para todas las sociedades y segmentos que integran nuestra patria. Dicho proceso

debe capitalizar los recursos nacionales presentes y potenciales futuros, y partiendo de un planteamiento sustentado del entorno y las tendencias nacionales y globales, fomentar la eficiencia propositiva del aprovechamiento de los mismos.

Una planeación estratégica nacional que cuente con estos elementos deberá establecer mecanismos de medición e indicadores específicos y puntuales de los procesos y fenómenos considerados, los cuales deben ser analizados desde una perspectiva nacional contextualizada y bien informada. Mientras que es muy útil y conveniente retomar los referentes internacionales en materia de desarrollo, México tiene la necesidad de establecer criterios propios fundamentados en nuestra visión y contexto nacional en relación con las sociedades que lo integran y con nuestra perspectiva relacional respecto del entorno global. Esto implica considerar no sólo el momento presente, sino situar nuestros procesos de capitalización nacional integral en un contexto tendencial futuro, en el cual el Estado mexicano pueda influir para tales fines.

Mientras que esta postura podría parecer complicada en su consolidación, el primer paradigma que el Estado mexicano y su sociedad deben cambiar es nuestra dependencia del entorno: México como actor internacional por excelencia tiene un valor y una relevancia específica en el contexto global, y por tanto posee un potencial intrínseco de influencia en el mismo. Por este motivo, México tiene la posibilidad de influir en otros actores internacionales para fomentar las condiciones necesarias para el desarrollo nacional y para consolidar las tendencias nacionales en procesos positivos para el país. Esto nos lleva a revalorizar el papel de México en la escena internacional, así como a establecer planteamientos claros que nuestros tomadores de decisiones de alto nivel puedan retomar para generar políticas públicas internas y externas que fortalezcan a nuestra nación en una dimensión estratégica.

Nuestro país, como conglomerado social bajo un mismo liderazgo encabezado por el Estado nacional, puede ser visto como un sistema complejo, el cual cuenta con una amplia cantidad de variables intervinientes y de vinculaciones al interior y exterior de nuestras fronteras. Dicha complejidad, aunque resulta por su alto número de variables y factores presentes complicada –mas no imposible–, dimensionarla con precisión representa uno de los mayores potenciales para el desarrollo nacional integral. Debido a nuestras vinculaciones nacionales e interna-

cionales, México se encuentra en las condiciones ideales para fomentar una planeación estratégica nacional multidimensional e integral que lo fortalezca y lleve a consolidar el pleno desarrollo de la sociedad.

Este proceso debe materializarse en políticas públicas estratégicas que traduzcan las consideraciones de planeación y programación en acciones específicas en las diferentes regiones del país y sean de carácter unificante nacional. Para ello es necesario generar un esquema general de “administración estratégica” de los bienes materiales e intangibles de México, el cual oriente sus recursos presentes para consolidar una proyección nacional acorde a sus metas e indicadores estratégicos. El proceso de administración debe generar como consecuencia una gestión estratégica de los bienes y potencialidades materiales e intangibles prospectivos, la cual se oriente a fomentar las condiciones nacionales e internacionales propicias para alcanzar los intereses del país en el largo plazo.

Estos procesos de administración y gestión estratégica deben orientarse a consolidar las metas y los objetivos que requiere la nación para su desarrollo integral, los cuales deben plantearse en un momento prospectivo futuro favorable para el entorno y el contexto nacionales. Estos planteamientos surgen no sólo de las condiciones y las aspiraciones presentes de México y su conglomerado social, sino de la tendencia internacional contemporánea. Caracterizado por un constante estado de cambio, transformación, vinculación e interdependencia, el entorno global del siglo xxi impone nuevos retos a los Estados y las sociedades humanas contemporáneas, siendo uno de los más importantes el *desarrollo conjunto y compartido transnacional*. En éste, diferentes Estados suman sus esfuerzos en torno a intereses comunes para consolidar condiciones más favorables para su desarrollo nacional. De manera adicional, dicha cooperación fomenta alianzas transnacionales, las cuales potencializan y maximizan los recursos de los Estados particulares de manera más eficiente, reduciendo costos y disminuyendo los riesgos derivados de la implementación de políticas públicas estratégicas. La Unión Europea, los Estados miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur), y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) son ejemplos importantes de los beneficios derivados de una alianza estratégica transnacional que influye positivamente en el desarrollo nacional de los Estados.

Mientras que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) posee el potencial para establecer condiciones favorables para nuestro país en materia de desarrollo nacional integral, la evidencia histórica nos muestra que México no ha recibido los plenos beneficios de dicha alianza, ya sea por factores políticos externos o bien por las condiciones internas de nuestro país. En cualquier caso, el Estado mexicano debe reconocer que de manera estratégica es necesario desarrollar mecanismos de cooperación transnacional para el desarrollo que sean eficientes, puntuales y conjuntos con otros Estados y regiones del planeta. El riesgo potencial de no fomentar tales procesos internacionales no sólo reside en el bajo aprovechamiento y la baja eficiencia de las políticas públicas nacionales para el desarrollo, sino en el hecho de que mientras otros Estados y regiones del mundo avanzan y se transforman, México se rezaga frente a ellos en virtud de que no avanzamos en la misma proporción y dirección.

Desde este planteamiento, el desarrollo nacional integral de México en el largo plazo no sólo obedece a las condiciones nacionales sino al contexto y dinámica internacional contemporánea. La reflexión anterior conlleva a la conclusión de que los mecanismos necesarios para fomentar una visión y proyección internacional mexicana en el entorno global con beneficios interregionales nacionales residen en una planeación, administración y gestión estratégica del Estado mexicano, en las políticas públicas emanadas de éste y en una estrecha cooperación conjunta entre la sociedad y el gobierno de nuestro país. Es de esta manera como podemos plantear un ciclo relacional interno-externo que pueda trascender en una espiral ascendente encaminada al beneficio nacional integral y multidimensional en el largo plazo.

La integralidad de la seguridad y el desarrollo en México: Una visión estratégica

A lo largo de los planteamientos anteriormente presentados en torno a la *seguridad humana* y el *desarrollo social*, es evidente la vinculación inherente a ambos conceptos en un plano descriptivo general. Sin embargo, al dimensionar a mayor profundidad ambos términos en el plano específico de México, podemos afirmar que en lo general la *seguridad es un prerequisite indispensable e interviniente de carácter permanente*

en el desarrollo de nuestro país. Reconociendo que la expresión analítica mínima del primer término es la seguridad humana, es posible considerar que las acciones estratégicas que el Estado mexicano emprenda para su consolidación y reiteración en las diferentes sociedades que integran nuestro país, tanto de carácter físico-medioambiental-contextual como perceptivo-semiótico, serán pilares esenciales de la concepción, gestión, planeación y administración de un desarrollo nacional integral que proyecte a México a obtener y ampliar sus intereses en el largo plazo tanto dentro de nuestras fronteras como en el entorno global del siglo xxi.

Ambos procesos se encuentran en un estado de “simbiosis operacional”, es decir, dependen el uno del otro permanente, inamovible, indivisible e inequívocamente a lo largo de su gestión y manifestación. Desde una perspectiva generalista, podríamos hablar de que ambos son parte de un mismo proceso en el cual el Estado mexicano debe fomentar las condiciones propicias para el desarrollo nacional dando cuenta de las realidades, los fenómenos y los contextos locales e individuales, para de esta manera generar las condiciones que estimulen e impulsen positivamente el entorno propicio para la proyección de los intereses nacionales. Más que ver esto como un proceso lineal, el Estado mexicano debe concebir a la seguridad y al desarrollo como parte de un *continuum* cíclico, el cual afecta de manera permanente a todos los ciudadanos mexicanos desde sus contextos particulares, pero que debe coadyuvar a una cohesión nacional en el largo plazo.

Desde esta postura, la seguridad y el desarrollo nacional integral es un proceso multidimensional que no puede ser llevado a cabo exclusivamente por México como entidad independiente y aislada, sino como parte de un concierto internacional en constante estado de interdependencia, cambio y adaptación. Las políticas públicas de corto, mediano y largo plazos que gestione y emita el Estado mexicano deben estar acordes al contexto nacional y al entorno internacional, y deben buscar la cooperación y la coparticipación en procesos regionales, continentales y globales que fomenten las condiciones nacionales propicias para la proyección de nuestro país.

De esta forma, la seguridad y el desarrollo mexicanos no deben ser vistos como un producto del entorno nacional y global, ni como resultado del contexto económico, político, diplomático, militar y social.

Por el contrario, México debe visualizar dichos procesos como agentes independientes sobre los cuales deben versar las acciones estratégicas del Estado, y en torno a las cuales deben formularse políticas públicas y planeaciones estratégicas para incidir en el entorno. El Estado mexicano se ve enfrentado a la necesidad de tomar acciones prospectivas en el mediano y largo plazos para promover las condiciones ideales de seguridad humana y desarrollo social integral en el entorno nacional, y esto requiere acciones proactivas de mucha mayor contundencia de las experimentadas hasta el momento.

Más que abordar fenómenos aislados a escala microrregional y regional, la administración pública federal debe desarrollar una perspectiva analítica integral que dimensione de manera adecuada las implicaciones e influencias lineales y no-lineales de los mismos, y de esta forma generar una visión fenomenológica nacional sobre la cual gestionar planeaciones estratégicas de atención, respuesta y evaluación de tales procesos para el beneficio integral de la nación. Esto requiere una inversión considerable de recursos humanos, analíticos y de gestión pública, los cuales deben trascender la barrera del sistema de “sexenios” e incursionar en visiones de largo plazo, con una orientación verdaderamente estratégica. Estos recursos se encuentran al alcance del Estado mexicano, por medio de sus poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La seguridad humana y el desarrollo social son tan sólo, entonces, *manifestaciones puntuales de las fortalezas y del poder nacional de México, y en consecuencia pueden ser identificados como dos de los componentes más importantes y esenciales para la estabilidad y la integridad del Estado.*

De esta manera, la seguridad humana debe ser reconocida como un eje multidimensional y vinculante del desarrollo social, y como parte del desarrollo nacional integral. Este último debe ser una prioridad estratégica nacional, la cual debe fomentarse, consolidarse y dimensionarse adecuadamente para el beneficio de México y de su ciudadanía. Operando desde una posición nacional contextualizada pero con una proyección global, México tiene simultáneamente el reto y la oportunidad de gestionar los recursos materiales e intangibles necesarios para construir un marco sólido y apropiado de seguridad humana para todos sus ciudadanos, así como estimular un entorno de desarrollo social que fortalezca a la nación y a todas las dinámicas sociales que la integran.

Como se ha expresado ya, esta labor en el largo plazo requiere incontestablemente de una importante coparticipación responsable de la sociedad nacional y de su liderazgo, que unidos bajo la figura del Estado mexicano poseen el potencial de llevar al país a las condiciones necesarias para la estabilidad y la cohesión social bajo una proyección fructífera. Sin embargo, este proceso no es sencillo, ni rápido; por el contrario, requiere de un liderazgo fuerte y una dirección definida para orientar los recursos presentes y potenciales de tal forma que se puedan gestionar adecuadamente los mismos en el entorno nacional e internacional.

La *seguridad humana* es un tema ampliamente discutido en los entornos académicos y políticos por su valor descriptivo y discursivo, así como el *desarrollo* social es un término de amplio espectro que busca fusionar diferentes fenómenos bajo un mismo rubro. Más que adentrarnos en una discusión teórico-metodológica, es necesario replantear estos conceptos desde una perspectiva operacional: cómo los medimos en cada contexto social nacional, cómo se vinculan a otros fenómenos en el país, cómo se relacionan a fenómenos transnacionales, y qué acciones debe llevar a cabo el Estado para capitalizarlos para el beneficio nacional.

Estas interrogantes requieren de una reflexión y un análisis mucho más amplios de los presentados en este texto; sin embargo, sirva éste como una primera aproximación inicial a los mismos que requiere nuestro país y demanda nuestra sociedad para proyectar a México a un futuro en el cual no sólo busquemos consolidar la seguridad y el desarrollo, sino que la interrogante vigente sea cómo podemos ampliar los intereses nacionales en el entorno global. Ése es el reto final de la seguridad humana como eje multidimensional del desarrollo nacional, y la oportunidad que el binomio sociedad-gobierno mexicano del presente tiene entre sus manos.

Bibliografía

- Alexander, Richard (1986), *The Biology of Moral Systems*, Nueva York, Aldine Press.
- Domínguez Espinoza, Alejandra del Carmen (2011), *Lecturas introductorias a la psicología cultural, transcultural y etnopsicología*, México, Universidad Iberoamericana.

- Giménez, Gilberto (2009), *Identidades sociales*, México, Instituto Mexiquense de Cultura-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Gobierno de la República Mexicana (2013), *Plan nacional de desarrollo 2013-2018*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Jáuregui, Jesús (1991), *Presupuestos para el análisis de la identidad étnica* (mimeo).
- Lévi-Strauss, Claude (2013 [1986]), *Anthropology Confronts the Problems of the Modern World*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Medina González, José (2013), “El patrimonio y la herencia cultural de México en el mar”, en Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), *El poder marítimo mexicano en el siglo XXI: Realidades y perspectivas* México, Secretaría de Marina, pp. 159-172.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994), *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- Reynoso, Carlos (2006), *Complejidad y caos: Una exploración antropológica*, Buenos Aires, SB Editores (Colección Complejidad humana).
- Rojas Aravena, Francisco (coord.) (2012), *Seguridad humana: Nuevos enfoques*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Sepúlveda, Isidro (coord.) (2007), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Summers, Kyle y Crespi, Bernard (2013), *Human Social Evolution*, Nueva York, Oxford University Press.
- Villanueva Ayón, Miriam (2000), “La seguridad humana: ¿Una ampliación del concepto de *seguridad global*?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, noviembre 1999-febrero 2000.

CAPÍTULO IV

Dialéctica seguridad-libertad como condición indispensable para el desarrollo

*Gerardo René Herrera Huízar**

La miseria que ocupa este mundo protesta en voz demasiado alta contra la hipótesis de una obra perfecta que se debiera a un ser absolutamente sabio, absolutamente bueno y todopoderoso a la vez, y por otra parte, la imperfección evidente y aún la caricatura burlesca del más acabado de los fenómenos de la creación, el hombre: son una evidencia sensible en extremo. Ahí se encuentra una disonancia que no puede resolverse. Por el contrario, dolores y miserias son otras tantas pruebas en apoyo, cuando conceptuamos el mundo obra de nuestra propia falta, y por lo tanto como una cosa que mejor no podría ser.

Arthur Schopenhauer, *Los dolores del mundo*.

Introducción

El mundo ha cambiado y no ha pedido permiso para ello. Una nueva dinámica social de la sociedad posmoderna se da en todos los planos y ambientes. Los sistemas sociales de Luhmann reafirman la autopoiesis (Luhmann, 1998). El Estado ha dejado de ser el tradicional centro de todo, manejador de todo, el ordenador de todo y el resolutor de todo. Sin embargo, no se ha encontrado otra fórmula que articule de una manera más o menos congruente las demandas, las aspiraciones, los esfuerzos y las energías sociales hacia fines colectivos.

* Catedrático de la Universidad Anáhuac.

La sociedad de ayer dista mucho de ser la sociedad de hoy, más demandante, informada y actuante en todos los sentidos; una sociedad cosmopolita gracias al desarrollo científico y tecnológico. Las visiones, los modos y los estilos de ayer ya no responden del todo a las realidades de hoy. Nuevos enfoques se ofrecen a la solución de los problemas actuales y futuros previsibles, tomando como referente prioritario ya no al Estado sino al ser humano, en todo caso, razón de ser y finalidad última de la actividad estatal.

Nacida en el seno de las Naciones Unidas una iniciativa que hace frente y pone en el plano del debate internacional, intelectual y social una visión novedosa, es la del enfoque de seguridad humana, que a 20 años de su incorporación reclama una mayor promoción y la apropiación por parte de los Estados nacionales para la generación de programas que tiendan al desarrollo sostenido con una visión humana.

El objetivo primordial es una aproximación al análisis, en el marco de la seguridad humana, de la dicotomía seguridad-libertad, que se ha establecido como consecuencia de los eventos de septiembre de 2001 en Estados Unidos y que a partir de entonces han condicionado no sólo la doctrina de seguridad nacional, con su particular y etnocentrista visión, sino las políticas gubernamentales en muchos países, incluyendo el nuestro, que han permeado, por inducción u obligación, nuestra realidad política y social.

El escrito consta de cuatro apartados en los que se analizan superficialmente temas como sociedad y riesgo en la época que vivimos, el enfoque de la seguridad humana, el concepto de *desarrollo* más allá del crecimiento económico y con una visión integral, y finalmente, la dialéctica de la seguridad y la libertad, donde se pondera su concurrencia y no su mutua exclusión.

La sociedad posmoderna y el riesgo

Si quisiéramos caracterizar a la sociedad actual, la sociedad posmoderna en la que nos ha tocado vivir, quizá los términos más apropiados serían los de riesgo y deshumanización, condiciones, ambas, producto del sistema de vida actual, de una descarnada competencia por la subsistencia, el éxito y la riqueza. Con una inclemente sobreexposición a estímulos mediáticos y la transformación del individuo y las colectivi-

dades en meros espectadores y consumidores, objetos de mercado o legitimadores de la acción política.

Paradójicamente, la evolución de la ciencia y el vertiginoso ritmo del desarrollo tecnológico han traído consigo una serie de efectos nocivos a la convivencia armónica y a la comunicación, repercutiendo de manera sensible en las formas de vida, los modos de interacción, los valores y los principios tradicionales de la persona, la sociedad y el Estado.

Tras las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, el mundo se polarizó, el conflicto armado dio paso al enfrentamiento ideológico, a la competencia tecnológica y con ella a la carrera armamentista de carácter tanto convencional como nuclear. La mutua amenaza entre los dos grandes bloques antagónicos abrió la puerta al siempre latente riesgo de la destrucción global.

Las cinco décadas que siguieron al fin de la Gran Guerra condicionaron el destino de la humanidad. La seguridad nacional se convirtió en la doctrina dominante e impuso el modelo de gestión gubernamental en prácticamente todos los países del orbe. La dicotomía entre capitalismo y socialismo, entre democracia y autoritarismo, entre libertad y opresión, fue la constante en los discursos de ambas partes, dejando a la persona como simple espectadora y receptora de las políticas establecidas y de las decisiones cupulares de sus respectivos dirigentes.

El riesgo de la devastación nuclear, la escalada armamentista y la expansión del dominio territorial o la influencia ideológica se legitimaba mutuamente con el discurso sobre la existencia de un enemigo tan poderoso como perverso y amenazante.

El Estado se ubicó en el centro de cualquier consideración política, económica, militar o social. La seguridad nacional se instaló como doctrina y justificación de las decisiones adoptadas, domésticas o en el plano internacional. Invasiones, ocupación de territorios y guerras consecuentes giraron en derredor de la confrontación Este-Oeste que durante cinco décadas capturó la atención y determinó tanto la política internacional como el manejo doméstico de las naciones, alineadas o no formalmente a alguna de las ideologías en pugna.

La confrontación obligó a la creación y desarrollo de poderosos aparatos de seguridad para contener las intenciones del adversario; la inteligencia, entendida como espionaje y contraespionaje, ocupó un papel central, cuya actividad se desarrolló de manera intensiva, tanto al inte-

rior como a escala internacional, como la opción más viable y sólida para garantizar razonables niveles de seguridad, prevenir las amenazas y salvaguardar los intereses y objetivos nacionales.

La doctrina de seguridad nacional se convirtió en un gran elemento discursivo, objeto de debates académicos y hasta en un mito literario y cinematográfico, que no acaba de conceptualizarse totalmente y menos aún generar los mecanismos legales y operativos que permitan su aplicación diferenciada, metodológica, razonada y eficaz en muchos países. Episodios recientes sobre la revelación de actos de espionaje electrónico en Estados Unidos, aduciendo razones de seguridad nacional, han puesto en tela de juicio la legitimidad de estas actividades.

En nuestro país, la primera definición formal del término es la expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde se expresa:

La seguridad de la Nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).

Pese a su manejo oficial, esta definición no tuvo mayor trascendencia que la administración respectiva, pero es de hacer notar el carácter social de su contenido, que ubica a la *seguridad nacional* como una condición indispensable de paz, libertad y justicia social; es decir, un bien público que toma distancia de las concepciones tradicionales de corte puramente militar o de defensa.

Fue hasta el año 2005 que, con todas las deficiencias que se le han atribuido, se publicó la Ley de Seguridad Nacional, en donde se plasma la definición oficial de lo que para el Estado mexicano significa el término:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes (Ley de Seguridad Nacional, 2005).

Si bien la ley mencionada es un esfuerzo por delinear conceptual y operativamente el término, aún mantiene el carácter estatocéntrico tradicional, amén de generalizaciones que dan pie a la interpretación y a la indefinición de espacios de actuación en casos específicos, de tal manera que se torna altamente complejo determinar los linderos entre las diferentes seguridades, toda vez que se carece de un marco doctrinario amplio y sólido, apropiado por el Estado mexicano, en función de sus particulares realidades, aspiraciones, intereses, anhelos y objetivos sociales, que sumados conformarían, en todo caso, el Proyecto de Nación.

La profunda transformación en el orden internacional que siguió a la caída del Muro de Berlín alentó las esperanzas de un mundo en paz, sin la amenaza dominante que campeó en el mundo entero durante la segunda mitad del siglo xx. En el ámbito de los organismos internacionales, se introdujo un nuevo concepto de *seguridad* centrado ya no en el Estado sino en el ser humano. Pronto, las esperanzas se diluyeron y dieron paso a renovadas incertidumbres sobre el futuro de la humanidad; los riesgos tradicionales se modificaron en la percepción social y estatal y aparecieron nuevos actores y nuevas amenazas que han obligado al replanteamiento de los conceptos de seguridad en todas sus dimensiones. Así, el enfoque de seguridad humana se ha sumado al catálogo de seguridades, enfatizando la necesidad de reorientar los

conceptos con una visión más amplia y global de cara al futuro y con un sentido eminentemente humano.

La primera guerra del Golfo Pérsico en 1991, la transformación del modelo económico mundial, la aparición de internet, el resurgimiento exponencial del terrorismo (con nuevo rostro y nuevos atuendos), así como la evolución del crimen organizado son algunos de los elementos que han condicionado el sistema de vida de la sociedad actual durante los últimos cinco lustros, caracterizados por el temor, la incertidumbre, la violencia, la pobreza, la inequidad y el hambre, haciendo aún más pertinente el enfoque de la seguridad humana como una condición indispensable para el desarrollo equilibrado y sostenido.

La sociedad actual es una sociedad en riesgo (Beck, 2007) constante, multiforme y multidimensional. A la situación objetiva de riesgo, se aúna la percepción subjetiva, catalizada por la potenciada exposición del individuo a estímulos de todo tipo producto del inusitado desarrollo tecnológico y la imparable voracidad del mercado que lo acecha permanentemente. Ello nos acerca cada vez de manera más inmediata a realidades reales o virtuales que entremezcladas van a constituir nuestra circunstancia cotidiana, nuestros temores y miedos, aspiraciones y expectativas, que van a determinar también el modo y calidad de vida, en lo individual y en lo colectivo.

[...] la categoría del riesgo lo engulle y transforma todo. Obedece a la ley del todo o nada. En el horizonte del riesgo no existen las codificaciones binarias (permitido o prohibido, legal o ilegal, verdadero o falso, nosotros o los otros). En el horizonte del riesgo no existen personas buenas o malas sino personas que comportan un mayor o menor riesgo. Todos somos un riesgo mayor o menor para los demás [...] El riesgo no es la catástrofe, es la anticipación de la catástrofe [...] Así, el riesgo lleva una existencia incierta, astuta, potencial, llena de insinuaciones: es existente y no existente, presente y no presente, dudoso y sospechoso (Beck, 2007: 255-256).

La sensación de riesgo en sus diferentes manifestaciones influirá determinadamente en nuestra actitud y nuestras decisiones, la manera de comportarnos e interactuar socialmente, nuestra conducta íntima, la manera de percibir el mundo y el tipo de relaciones que establezcamos con los demás.

El enfoque de la seguridad humana

De los muchos adjetivos que se pueden dar a la seguridad, probablemente el de *seguridad humana* es el que reviste una mayor dificultad conceptual y operativa, tanto por su amplitud como por su multifuncionalidad. Surgido en el seno de las Naciones Unidas, en una época de sensibles transformaciones, hacia finales del siglo xx, el concepto trasciende los enfoques clásicos, trasladando su centro de gravedad del Estado al individuo, pero su alcance es tan amplio y general que en él cabe prácticamente todo, “desde la pobreza crónica y persistente hasta los conflictos violentos locales y regionales, el cambio climático, la trata de personas, las pandemias o las crisis económicas y financieras” (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012: 3); por tanto, su aterrizaje y operacionalización impone grandes retos y dificultades, en principio desde su definición y delimitación.

Fuera de los organismos internacionales, el estudio y el debate sobre la seguridad humana se ha dado más en círculos académicos y organizaciones sociales, pero a pesar de que el término se acuñó hace ya 20 años, no acaba de permear en las políticas estatales de manera sólida o evidente, no obstante la promoción que en el ámbito internacional se realiza para lograr la cooperación y la apropiación del enfoque en las políticas domésticas.

En su *Informe sobre desarrollo humano 1994*, el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) señala que:

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

A estas condiciones tanto objetivas como subjetivas pretende responder el enfoque de seguridad humana, que ha sido incorporado por las Naciones Unidas en el documento final de la Cumbre Mundial 2005 de la siguiente manera:

Seguridad humana

143. Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano. Con este fin, nos comprometemos a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General (ONU, 2005: 34).

En consecuencia, el examen conceptual sobre la seguridad humana sigue en busca de una definición exacta; sin embargo, se comprende su alcance y vocación, que orienta una visión global de la seguridad centrada en el ser humano. Sus componentes tácitos son: libertad para vivir sin temor, libertad para vivir sin miseria y libertad para vivir en dignidad.

De 1994 a la fecha ha sumado diversos aportes teóricos en su discusión, adoptando diversas dimensiones para su conceptualización, a saber: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad en la comunidad y seguridad política (Rojas, 2012).

La seguridad humana no supone la negación de conceptos tradicionales como los de *seguridad pública*, *seguridad ciudadana*, *seguridad nacional* o *seguridad internacional*, que son propios de la acción de los Estados nacionales al interior o en su relación interestatal. El enfoque hace énfasis en la transformación paradigmática de la concepción de las políticas públicas tomando como referente primario y objetivo último el desarrollo y el bienestar de las personas y las colectividades, así como su participación activa y sensible en la toma de decisiones.

De esta manera, la Comisión de Seguridad Humana señala que esta nueva visión

[...] complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de

desarrollo humano más allá del concepto de crecimiento con equidad. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana (Informe de la Comisión de Seguridad Humana, 2003).

Bajo este enfoque, si bien la promoción parte de instancias internacionales, el diseño y la generación de políticas y su establecimiento quedan en la esfera estatal. Los conceptos, principios y valores que se promueven tienen un carácter de universal aceptación para orientar las visiones gubernamentales con sentido humano como forma de transformar los paradigmas tradicionales.

Ahora bien, no obstante las transformaciones del tablero mundial, la globalidad económica y social, el avance tecnológico y demás elementos que caracterizan a nuestra época, el Estado sigue siendo el elemento articulador de la actividad social por excelencia, al interior de las sociedades nacionales y en su interacción con el mundo. No se trata de crear entidades supranacionales ni atentar contra las soberanías, sino de adoptar y apropiarse nuevas formas de ver, concebir y operar mecanismos políticos, económicos y sociales basados en la consideración del ser humano precisamente como humano, como principio, razón de ser y fin último de la actividad estatal.

Desarrollo

Cuando se habla de ‘desarrollo’ entramos de nuevo en el debate y la interpretación semántica. No es extraño que se confunda con frecuencia con uno de sus componentes: el crecimiento económico, dejando de lado la integralidad del concepto. Si bien el crecimiento económico es una condición para el desarrollo, éste reviste características más amplias en el espectro global, comunitario e individual que tienen que ver con la universalidad, la equidad y la sustentabilidad.

En el contexto local o nacional la universalidad debe entenderse como la extensión de los beneficios y las oportunidades a la totalidad de la población. Ello debe darse en términos equitativos, de igualdad de oportunidades y condiciones para mejorar constantemente la calidad de vida y que ello trascienda transversal y generacionalmente, sin que el bienestar actual comprometa el bienestar de las generaciones venideras.

El desarrollo debe contemplarse de manera holística y con sentido humano. Los niveles de crecimiento económico y sus indicadores estadísticos no revelan necesariamente la calidad de vida y felicidad de las sociedades. Una economía aparentemente próspera, con frecuencia adolece de una adecuada distribución de la riqueza, de óptimos niveles de generación de empleos, de inversión en educación o innovación y, en general, de mecanismos adecuados para hacer posible el progreso sostenido y la felicidad de las personas y de las sociedades.

A escala global, las Naciones Unidas reconocen en la Declaración del Milenio que “la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos” (ONU, 2000: 2).

El mismo documento establece entre los valores fundamentales para las relaciones internacionales la libertad, la igualdad y la solidaridad, de tal manera que cada ser humano pueda beneficiarse del desarrollo, en condiciones de dignidad, sin hambre, sin temor a la violencia, la opresión o la injusticia (ONU, 2000).

De la Declaración, se desprenden ocho grandes objetivos a alcanzar por los países firmantes en 2015, considerados como problemas globales graves:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En 2011, el gobierno mexicano publicó su segundo informe de avance en cuanto a los objetivos comprometidos, señalando que “en 2010 creamos el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los ODM, instancia de coordinación interinstitucional que da seguimiento a las acciones encaminadas a cumplir estos compromisos

asumidos con la Organización de las Naciones Unidas” (Gobierno Federal, 2010).

Podemos entender el carácter convencional de la Declaración del Milenio y la inclusión de problemas sensibles a escala global, mas ello no excluye a los temas de las agendas nacionales y su particular circunstancia, sino más bien los suma a las agendas particulares de cada Estado.

Lo que es observable es que las agendas de desarrollo no pueden constreñirse a los fríos y simples indicadores económicos y financieros. La salud, la alimentación, la educación, el empleo, la vivienda digna y el acceso a la justicia son las expresiones más sentidas y claras de los niveles de desarrollo de una nación, traducidas en satisfacción, certeza y felicidad.

Una condición fundamental para que ello sea posible es un nivel razonable de seguridad que se ubique tanto en la realidad objetiva como en la percepción de los individuos y las colectividades; esto es, una sensación de libertad, elemento imprescindible para el desenvolvimiento armónico y el desarrollo constante del potencial humano de manera activa y actuante.

Seguridad y securitización

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York tuvieron un particular efecto en las políticas globales en materia de seguridad. En primer término, quedó al descubierto que ningún país, por más poderoso que sea, carece de vulnerabilidades. En segundo término, se evidenció la fragilidad de los aparatos de seguridad cuando éstos hacen un uso inadecuado o carecen de eficientes sistemas de información que les posibiliten la acción preventiva eficaz; y tercero, quizá lo más relevante, se dio paso al retorno de viejos autoritarismos y nuevos miedos ante la acción manifiesta del terrorismo. Se puso en la balanza de las prioridades sociales la discusión entre seguridad y libertad, en una dialéctica de mutua exclusión. Bajo este enfoque, se debe elegir entre ceder libertades para obtener mayor seguridad, concediendo al Estado mayores facultades, o bien limitar la intervención de éste en la vida de los particulares a costa de mayor exposición al riesgo. Ante esta disyuntiva, es de suponerse que la sociedad optará por mayor seguridad aun a costa de sus libertades y derechos adquiridos históricamente.

El caso anterior queda documentado, a manera de ejemplo, con la promulgación de la llamada “Ley patriótica” en Estados Unidos,¹ publicada en octubre de 2001 como respuesta del gobierno estadounidense a los ataques sufridos.

El debate sobre este tipo de medidas es abundante, toda vez que se percibe la posibilidad de la generación artificial del miedo social (terrorismo de Estado) en aras de obtener mayores facultades y atribuciones para intervenir de una manera más directa en la intimidad de las personas, con su propio consentimiento.

Los opositores a estas medidas abogan por la ampliación de libertades sociales, no su reducción, y defienden la compatibilidad de mayor libertad y también mayor seguridad, incluyendo una más elevada conciencia y participación ciudadanas, sin que el Estado abdique de su responsabilidad primaria de proteger la vida y los bienes de las personas. El asunto parece fácil de sugerir, pero en la práctica se oponen serias dificultades de carácter técnico, político, económico, social y cultural.

El caso mexicano, con el incremento paulatino de la violencia durante los últimos años, puede resultar paradigmático en esta discusión, sobre todo si nos remitimos a la mal llamada “guerra contra las drogas”, promovida por la anterior administración que incorporó de manera abierta a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y acrecentó los efectivos policiales federales de 6 000 a más de 30 000, en un afán de contener la creciente criminalidad y la violencia, basado más en acciones de fuerza que de inteligencia.

Los resultados de esta política están a la vista y dan cuenta de que la adopción de ciertas medidas pueden conducir a la securitización, pero no necesariamente al incremento de la seguridad, o más propiamente, al decremento de la inseguridad.

A los escasos resultados de las políticas gubernamentales en la materia deben añadirse aquellas consecuentes actitudes asumidas por la propia ciudadanía en función de su circunstancia particular, del temor y de las experiencias vividas en su entorno inmediato, que van desde la autoprotección individual mediante el enrejamiento y la contratación

¹ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001*. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

de servicios privados de seguridad, hasta la conformación de colectivos de vigilancia y acción vecinal realizando labores de policía bajo criterios propios.

Es comprensible que la sensación de inseguridad produzca la natural y hasta legítima respuesta social para procurarse la protección que el Estado no le brinda. El ejemplo cunde rápido: si un vecino pone una reja otros lo imitan; si un vecino se defiende otros lo secundan, y la organización comunitaria se reproduce sistémicamente sustrayendo al Estado el monopolio de la fuerza. Es obvio advertir los riesgos y problemas asociados a una dinámica social de esta naturaleza, las dificultades para su tratamiento por parte de la autoridad y los efectos nocivos para la convivencia, la productividad y el desarrollo armónicos. El actual caso de Michoacán, amén de otras regiones del país, es una muestra fehaciente de la complejidad y el deterioro de la gobernanza a que puede conducir la ineficacia de la acción gubernamental, sea por exceso de confianza, incapacidad, indolencia o corrupción, generando una masa compleja y un círculo vicioso.

A medida que la sociedad asume tareas de autoprotección y se organiza bajo sus propias condiciones y normas, para llenar los vacíos que deja la autoridad, la inseguridad se acrecienta, el riesgo de aparición de actores con intereses y ambiciones propias se incrementa, el nivel de complejidad y conflicto se potencia, los linderos entre la legitimidad y la ilegalidad se desdibujan y el Estado de derecho se pervierte generando un efecto circular creciente de acciones violentas y respuestas drásticas por parte del Estado, más no necesariamente más eficaces, para recobrar el equilibrio y las consecuentes reacciones sociales por los efectos que esta circunstancia acarrea y que pueden llevar a una escalada crítica de difícil solución.

La seguridad es condición indispensable para un desenvolvimiento armónico de los intercambios sociales en todos los órdenes, sin esta condición no puede haber desarrollo; y de manera recíproca, no podrá haber seguridad si no se promueve el desarrollo, si no se satisfacen de manera mínima las necesidades sociales y se brindan los espacios indispensables para la educación, el empleo, la salud, la garantía de la alimentación o la vivienda digna.

Todos los factores mencionados se interrelacionan de manera inevitable y se condicionan mutuamente para lograr tanto la sensación de

seguridad como la de libertad, sin las cuales no puede pretenderse el desarrollo integral.

La (in)seguridad presenta, entre sus múltiples facetas, una de carácter industrial, que llamaremos “industria del miedo” y que contribuye tanto al incremento de la securitización y consecuente merma de libertad, como a la generación de riqueza para un sector específico: la seguridad privada. La existencia de una (inseguridad) es el sustento y el incentivo económico de la otra. El incremento de la inseguridad (con el componente estatal asociado) es condición indispensable para el crecimiento de la industria de la seguridad (Camacho, 2013), lo que se traduce en un incentivo económico perverso que conduce a la proliferación de empresas de este giro sin los controles y filtros estatales adecuados y objetivos; lo que pudiera constituir un aliciente para seguir en una escalada rentable a intereses particulares que se benefician de manera “lícita” de los actos ilícitos que determinan la inseguridad ciudadana.

Para el año 2013, el número estimado de prestadores de servicios de seguridad privada en México era de 6 600, de los cuales 50% carecía de los permisos correspondientes (Camacho, 2013); además, un dato revelador y angustiante es que las empresas son constituidas en un gran porcentaje por miembros en activo o retirados de las fuerzas de seguridad o funcionarios públicos (Cuenca, 2010), es decir, por servidores o ex servidores públicos que tuvieron en su momento (o tienen) la responsabilidad de la seguridad en virtud de su condición en las administraciones públicas.

Los Estados pueden perder el control interno de la gobernabilidad debido a la inseguridad y a las acciones de actores más poderosos que ejercen el poder para proteger sus intereses.

Esta pérdida de capacidad de los Estados tiene, asimismo, enorme influencia en el proceso de gobernabilidad interno (Baena, 2009).

La seguridad es un bien público y un derecho social, tanto como la libertad es un derecho humano inalienable; ambas son correspondientes y no excluyentes. A mayor seguridad debe sumarse mayor libertad, y una sensación creciente de certeza y tranquilidad que sea el soporte indispensable para el desarrollo individual y colectivo. Para una vida sin temor y sin zozobra, con una expectativa razonable de mejor calidad de vida.

La responsabilidad del Estado para proveer estas condiciones es irrenunciable y, en todo caso, corresponde a éste generar los espacios y diseñar los mecanismos que hagan posible una más amplia articulación del esfuerzo colectivo hacia objetivos comunes, asumidos y compartidos de manera comprometida por la sociedad.

En términos concretos, se requiere de una mayor capacidad de gobernanza, del incremento de las capacidades del Estado para advertir amenazas y riesgos, externos e internos, percibir y asimilar las demandas y aspiraciones sociales, procesarlas adecuadamente y adoptar las decisiones más viables con una visión tanto preventiva como prospectiva de largo plazo. Planificar el horizonte e implementar políticas públicas de corto y mediano plazos congruentes con ese horizonte amplio.

Un eficiente y articulado empleo de los sistemas de información de todo tipo es indispensable para la actuación asertiva de los gobiernos y las administraciones públicas, para la prevención, planeación, el diseño y el establecimiento de políticas congruentes y correspondientes, armonizadas entre sí y por tanto eficaces y eficientes.

Inteligencia y seguridad son inseparables. De manera paralela a la transformación conceptual de la seguridad, se produce una transformación conceptual y operativa de la inteligencia. Una reconceptualización de las inteligencias del Estado es indispensable; transformar los paradigmas y los mecanismos para obtener conocimiento para la toma de decisiones de todo tipo, enfocadas al desarrollo, es fundamental. Armonizar las diferentes inteligencias y las diferentes seguridades en un círculo virtuoso, con una visión orientada al bienestar social y al progreso, debe obligadamente contribuir a clarificar los complejos panoramas, evitar la improvisación y la actitud reactiva, planear sobre bases más sólidas y actuar con mayores niveles de certeza.

Conclusiones

- La *seguridad humana* debe asumirse como concepto y como enfoque del cual deben apropiarse los Estados y tornarlo operativo a partir de los mecanismos propios de la gobernanza.
- La seguridad humana ubica en el corazón de la actividad del Estado al ser humano, por tanto, el centro de gravedad deja de ser estatocéntrico para tornarse humanocéntrico.

- La seguridad humana no sustituye a otras concepciones de seguridad: pública, ciudadana, nacional, internacional, etcétera. Su pretensión es complementaria y orientadora de la visión humanista del Estado.
- El desarrollo no debe ser entendido como el resultado de cálculos y estadísticas económicas y financieras; debe contemplar holísticamente todos los ambientes, entornos y circunstancias que condicionan la calidad de vida y el bienestar general de las personas y de sus colectividades, en su realidad física y en sus percepciones.
- La libertad es un derecho inalienable del ser humano, que no puede garantizarse sin las condiciones mínimas de bienestar y certeza.
- Sin libertad no hay desarrollo armónico posible y sin desarrollo no es posible la libertad.
- Condición indispensable de la libertad y el desarrollo es la seguridad, en todos sus enfoques.
- Una responsabilidad ineludible del Estado para que haya razonables niveles de libertad y por tanto de desarrollo es la garantía de seguridad.
- La dialéctica seguridad-libertad es correspondiente, complementaria y ascendente.
- La garantía de seguridad que brinde el Estado debe ubicar al ser humano en el centro de su actividad.
- Un elemento indispensable para lograr el desarrollo es la eficiente obtención de conocimiento por parte del Estado para la toma de decisiones en todas las dimensiones de su actividad en la que se comprende la activa participación social. La reconceptualización de los sistemas, mecanismos, formas y modos de producción de inteligencia son obligados.

Bibliografía

Textos

Baena Paz, Guillermina (2009), *Apropiación de la seguridad humana*, Conferencia, 11 de noviembre, Santiago de Cali, Documento electrónico.

- Beck, Ulrich (2007), *La sociedad del riesgo mundial*, Barcelona, Paidós.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (2012), *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, Nueva York, Dependencia de la Seguridad Humana, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- Luhmann, Niklas (1998), *Complejidad y modernidad: De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta (Colección Estructuras y procesos, Serie Ciencias Sociales).
- Rojas Aravena, Francisco (coord.) (2012), *Seguridad humana: Nuevos enfoques*, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Legislación

- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act), Act of 2001*. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>
- Ley de Seguridad Nacional (2005), 31 de enero. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Documentos

- Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana 2003*, Recuperado de http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf
- Gobierno Federal, *Informe de avance 2010* (ODM). Recuperado de file:///Users/Mac_Apple/Desktop/BIBLIO/DESARROLLO/Inf2010.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano 1994*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2000), *Resolución aprobada por la Asamblea General, 55/2, Declaración del Milenio*, 13 de septiembre.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005). *Resolución 60/1*. Aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005. Recuperado de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1&Lang=S

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Recuperado de <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

Hemerografía

Cuenca, Alberto (2010), “Seguridad privada, negocio sin control”, *El Universal*, 24 de mayo. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177912.html>

Camacho, Sósimo (2013), “Seguridad privada: 50% de empresas irregulares”, *Revista Contralínea*, 21 de mayo. Recuperado de <http://contralinea.info/archivorevista/index.php/2013/05/21/seguridad-privada-50-de-empresas-irregulares/> (consulta: 20 de abril de 2014).

Políticas públicas
a partir de la concepción
de seguridad humana

CAPÍTULO V

Hacia la construcción de un modelo para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad humana

*Francisco Franco Quintero Mármol**

Introducción

La *seguridad humana* es un concepto relativamente nuevo y de grandes aplicaciones a escala mundial y, en específico, para México. Hoy todavía son pocos los lugares en el país donde se discuten sus contenidos y por ello siempre serán muy productivas las iniciativas para profundizar en el tema.

Por el contexto de inseguridad que se vive en el país, el concepto de *seguridad* se ha centrado en los planteamientos de la seguridad nacional y la seguridad pública. De igual manera, el grueso de las investigaciones académicas también ha girado en el mismo sentido. Sin embargo, los nuevos desafíos que enfrenta México (grupos criminales organizados, zonas del territorio controladas por mafias, vulnerabilidades climáticas,

* Maestro en Inteligencia y Seguridad Internacional por el King's College London y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana. Socio fundador y Director General de la Consultoría *in* Pensamiento Estratégico, firma especializada en temas de inteligencia y seguridad. Coordinador del Diplomado de Seguridad Internacional, Operaciones de Paz y Resolución de Conflictos de la Universidad Iberoamericana.

etc.) hacen evidente la necesidad de avanzar sobre otras dimensiones de seguridad que permitan proteger a los individuos y romper viejos paradigmas que monopolizan el desarrollo de las políticas públicas en la materia.

El presente artículo busca abonar a la investigación del tema de la seguridad humana. Para ello, el desarrollo de esta exposición sostendrá las siguientes tesis: 1) México necesita encontrar un modelo que le permita traducir el concepto de *seguridad humana* en políticas públicas coherentes y de utilidad para individuos y comunidades; 2) este modelo sólo puede funcionar a partir de un enfoque multidisciplinario; y 3) los poderes Legislativo y Ejecutivo necesitan abordar el tema sobre todo dejando de lado el concepto tradicional de *seguridad* y el énfasis exclusivo en la seguridad nacional y la seguridad pública.

Las tres tesis antes comentadas se analizan y profundizan en el presente artículo a partir del desarrollo de seis apartados. El primero trata de los paradigmas que en materia de seguridad se tenían hasta la caída del Muro de Berlín y de la aparición del concepto de *seguridad humana* en el informe de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El segundo profundiza sobre la definición de *seguridad humana* y las siete dimensiones planteadas en 1994. El tercero analiza los dos enfoques que se han creado y los componentes y alcances que tiene cada uno. El cuarto enumera las principales críticas realizadas al concepto de *seguridad humana*. El quinto presenta una propuesta de modelo para la construcción de políticas públicas en materia de seguridad humana. El sexto analiza las tareas que podrían desarrollarse desde los poderes Legislativo y Ejecutivo para fortalecer la construcción de estas políticas institucionales.

El gran reto para México sigue siendo la ampliación del concepto de *seguridad*. No sólo prever la dimensión del Estado y los riesgos y las amenazas que lo vulneran, sino ver la seguridad de las personas como una prioridad nacional. Este terreno todavía es virgen y por ello la importancia del foro desarrollado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, que permitirá ir descubriendo e identificando los huecos que todavía es necesario llenar. Es en ese contexto que el presente artículo se inserta como una aportación más para formar los cimientos de la seguridad humana como motor del desarrollo en México.

Paradigmas de la seguridad en el siglo xx

En este 2014 el concepto de *seguridad humana* cumple 20 años de haber nacido formalmente. Apareció por primera vez en el *Informe sobre desarrollo humano* de 1994 del PNUD, debido a la necesidad de construir modelos nuevos y más amplios que pudieran velar por la seguridad de las personas.

Unos años antes la Guerra Fría había terminado y nuevas amenazas a la paz mundial, como el cambio climático o el surgimiento de grupos criminales con capacidad para hacer frente a un Estado, se presentaban. En esencia, los focos rojos no se habían apagado con la caída del Muro de Berlín y cada día la evidencia sobre los riesgos era mayor e invitaba a replantear algunos conceptos de seguridad. Recordemos que los paradigmas de la seguridad del siglo xx se habían construido a partir de la experiencia dejada tanto por las dos grandes guerras como por el “mundo bipolar” y por ello temas como la defensa del territorio y la carrera armamentística y nuclear eran sobre lo que más se discutía en los foros internacionales y más se estudiaba en las aulas.

Algunos líderes y académicos de ese momento entendían que de cara al siglo xxi las amenazas a los Estados, a los territorios y al orden internacional no eran la raíz del miedo de las personas y por consecuencia no podían ser las únicas que monopolizaran el desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad. Es así que se plantea la construcción del concepto de *seguridad humana* a partir de un ejercicio de contraste con el concepto de *seguridad nacional* tradicional; esto es, orientar la seguridad humana hacia las personas y las comunidades en lugar de los territorios, y hacia la inversión en desarrollo humano en lugar de las armas.

El *Informe sobre desarrollo humano* de 1994 del PNUD

El informe del PNUD acuñó por primera vez el término de *seguridad humana*. Este informe tuvo muchos aciertos ya que no sólo presentó las bases del concepto sino que delineó algunos componentes para que fuera posible la construcción de políticas que velaran por la seguridad de las personas y las comunidades.

Es así que la *seguridad humana* quedó definida como:

Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones subidas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.

La pérdida de la seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente. Puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política. Puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambos casos, como ocurre con frecuencia cuando el deterioro del medio ambiente desemboca en un desastre natural, seguido de la tragedia humana.

Para delimitar los alcances de la definición, el informe puntualiza que la seguridad humana tiene dos componentes principales: el de la libertad respecto del miedo y el de la libertad respecto de la necesidad. Esto quiere decir que los temas asociados tanto al miedo como a la necesidad son los que más amenazan la tranquilidad de una persona y son causantes de violencia entre individuos. Asimismo, la libertad tiene un papel central ya que se convierte en una condición necesaria del ser humano con la cual es posible no tener miedo ni necesidad.

Otro elemento muy importante del *Informe sobre desarrollo humano* de 1994 del PNUD es el planteamiento de que, aun reconociendo que las amenazas a la seguridad humana pueden ser muchas, hay siete categorías que se entienden como las principales generadoras de miedo y necesidad para el ser humano. Es decir, se ofrece un catálogo temático amplio para que los países empiecen a construir las políticas públicas necesarias para atacar estos dos problemas.

Estas siete categorías, conocidas como las “Dimensiones de la Seguridad Humana”, son:

- I. Seguridad económica. Ante la amenaza de la pobreza. Requiere un ingreso básico asegurado resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos.

- II. Seguridad alimentaria. Ante la amenaza del hambre. Significa que todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que compran.
- III. Seguridad de la salud. Ante la amenaza de las lesiones y la enfermedad. Tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, las amenazas a la seguridad de la salud suelen ser mayores para los más pobres, particularmente los niños y los habitantes de las zonas rurales.
- IV. Seguridad ambiental. Ante la amenaza de la polución, deterioro del medio ambiente y agotamiento de los recursos.
- V. Seguridad personal. Ante una amenaza que incluye distintas formas de violencia. Estas formas son:
 - Amenazas del Estado (tortura física).
 - Amenazas de otros Estados (guerra).
 - Amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica).
 - Amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera).
 - Amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica).
 - Amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños).
 - Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).
- VI. Seguridad de la comunidad. Ante la amenaza contra la integridad de las culturas.
- VII. Seguridad política. Amenaza a la represión política o que se violen derechos humanos fundamentales.

Las siete dimensiones son fundamentales para el desarrollo de investigaciones sobre seguridad humana. Cada país debe profundizar en el conocimiento teórico de los temas para el desarrollo de mejores políticas y prácticas. Estas investigaciones tendrían que ser permanentes y abordadas desde un enfoque multidisciplinario ya que las amenazas cambian, se presentan distintos riesgos a lo largo del tiempo y aparecen nuevos retos y desafíos.

La seguridad humana y los enfoques amplio y restringido

La tesis propuesta en el informe de 1994 del PNUD se le conoce como el “Enfoque Amplio” de la seguridad humana. Esto es, y como ya se explicaba párrafos atrás, que la seguridad es vista como un conjunto de libertades asociadas a las personas y comunidades que hay que garantizar y sobre todo proteger. El enfoque amplio también es sostenido por la llamada Comisión de Seguridad Humana fundada en junio de 2001 por Sadako Ogata (quien fuera Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y Amartya Sen (Premio Nobel de Economía) bajo el patrocinio del gobierno japonés.

Ya sea desde el planteamiento del PNUD o de la Comisión, se identifican en el Enfoque Amplio varios componentes de la seguridad humana:

- a) Las *personas y comunidades* como sujetos de protección y desarrollo.
- b) Las *amenazas* representadas por las siete dimensiones de la seguridad humana descritas en el informe de 1994.
- c) La *libertad* como condición básica para ejercer otros derechos y como elemento necesario para generar desarrollo.
- d) *No miedos*. La seguridad humana pasa necesariamente por la protección de personas y comunidades frente a la violencia, amenazas, criminalidad, etcétera.
- e) *No carencias*. Que a las personas se les faciliten los elementos básicos que den dignidad y sobrevivencia. Asimismo se brinde capacitación para construir condiciones de desarrollo.

Otra característica importante del Enfoque Amplio es que para las personas que comparten esta tesis, los conceptos de *seguridad humana* y de *desarrollo humano* se vuelven complementarios. Es decir, el desarrollo humano es entendido como una gama de opciones de que dispone la gente (empleo digno, medio ambiente sano, derechos de minorías, etc.), mientras que la seguridad humana implica, por un lado, que la gente pueda ejercer esas opciones en forma segura y libre y, por el otro, que se garantice que en el futuro otras personas también podrán tener esa gama de opciones y ejercerlas. Entonces, el esfuerzo de impulsar uno necesariamente requiere un esfuerzo similar para el

otro, y por consecuencia, el fracaso aplica de forma proporcional para ambos.

Frente a la tesis planteada por el Enfoque Amplio, surgió otra corriente conocida como “Enfoque Restringido”. Sus principales exponentes son Canadá, especialmente su exministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, y el gobierno de Noruega. La visión canadiense y noruega se centra fundamentalmente en los conflictos violentos y los asuntos humanitarios. Asimismo, esta visión es compartida por la Red de Seguridad Humana, creada en 1998 sobre todo por Canadá y a la cual pertenecen 13 países más que comparten esta postura.

Los exponentes objetan el Enfoque Amplio porque argumentan que una definición tan amplia de la seguridad humana ocasiona ambigüedad sobre lo que se debe proteger y sobre todo la hace poco operable en términos de políticas públicas. En sus análisis observan, por ejemplo, que al Enfoque Amplio le falta información empírica para demostrar cómo la amenaza en una de las siete dimensiones genera violencia para otra; es decir, se preguntan bajo qué condiciones la contaminación (inseguridad ambiental) genera brotes de violencia en las personas (inseguridad personal). Ante eso, plantean que la seguridad humana debe tener un enfoque más práctico y realista para ser una herramienta que sirva a los investigadores para generar análisis y a los gobiernos les permita una aplicación clara.

En el Enfoque Restringido los componentes que se identifican son:

- a) Las *personas y comunidades* como sujetos de atención (enfoque asistencialista).
- b) Las *amenazas* se concentran en las privaciones a la vida humana, la calidad de vida y las garantías a derechos fundamentales. Hacen especial énfasis en violencia física, en conflictos armados y en crisis humanitarias.
- c) La *libertad* como elemento necesario para hacer frente a esas amenazas.
- d) Libertad frente al *temor*. Atacar orígenes y factores de reproducción de la violencia.

En resumen, ambos enfoques presentan elementos interesantes para el análisis de la seguridad humana. Si bien es cierto que el Enfoque Am-

plio tiene un mayor alcance, también lo es que presenta ambigüedad en la parte conceptual. Por su parte, el Enfoque Restringido ha tenido mucho éxito sobre todo con la política muy activa llevada a cabo por el gobierno de Canadá de la prohibición de minas terrestres, pero ha limitado su alcance a contextos de guerra solamente.

Sin embargo, más allá de las debilidades o los aciertos de los dos enfoques, el tema principal siguen siendo los retos que plantea la implementación del concepto de la seguridad humana en México. Para analizar más a detalle esto, en el siguiente apartado identificaremos las principales críticas y cuestionamientos sobre las aplicaciones reales del concepto y que nos pueden ayudar como base para evitar que nuestro modelo transite por un camino equivocado o cometa errores ya superados.

Principales críticas al concepto de *seguridad humana*

La primera crítica importante a la seguridad humana es la falta de claridad y ambigüedad en el concepto. Efectivamente, no hay en este momento un concepto claro y aceptado de lo que es la seguridad humana, aunque hay quienes consideran que debido al poco tiempo que tiene de haber nacido la definición, es normal que siga en evolución. En esencia hemos visto que las distintas definiciones van desde seguridad material hasta el bienestar psicológico y físico de las personas, y aunque la definición propuesta en el informe del PNUD de 1994 es la que ha alcanzado mayor consenso, el hecho es que sus críticos consideran que es un concepto abierto que ofrece muy poca guía a los diseñadores de políticas públicas sobre cuáles serían los objetivos a alcanzar y a los académicos tampoco los orienta sobre qué estudiar.

La segunda crítica es que la seguridad humana está compuesta por una lista temática interminable. Para algunos autores la seguridad no puede surgir a partir de temas que ellos consideran modas o banderas políticas. La tesis que sostienen es que la seguridad tiene que partir de un enfoque realista sobre los riesgos y las amenazas a los que están sujetos los individuos, ya sea dentro de sus comunidades o Estados a los que pertenecen. Otros más llevan el argumento a una escala internacional y con enfoque intervencionista; es decir, hablan de la necesidad de proteger a los individuos de las amenazas y riesgos que se generan fuera de

sus fronteras y si es necesario atacar el problema en cualquier parte del mundo antes de que puedan ocasionarles un daño directo en sus lugares de origen. Éstos son sobre todo los argumentos que exponen algunos especialistas de la seguridad ambiental y la seguridad de la salud.

La tercera crítica importante proviene del lado de los gobiernos. En primer lugar les genera desconfianza e inseguridad de si la adopción de dicho concepto irá en detrimento de los intereses institucionales. Algunos gobernantes observan que las tesis planteadas por la burocracia estratégico-militar, desde donde se observa que la seguridad es un tema de defensa, no pueden ser colonizadas por la postura de sectores de la sociedad civil que observan a la seguridad en términos de desarrollo. En segundo lugar, a los gobiernos les preocupa que la adopción del concepto de *seguridad humana* distraiga recursos y atención de ciertas amenazas al Estado y se le otorguen a otros que no consideran prioritarios. Al carecer muchas veces de métodos de planeación que partan del entendimiento sistémico de los problemas, las asignaciones presupuestales se hacen por capricho de una persona o presión de algunos sectores y por ello se observan casos donde se termina asignando más recursos para atacar la violencia criminal y menos para las amenazas a la salud, al medio ambiente o la subsistencia alimentaria de los individuos.

Finalmente, la cuarta crítica tiene que ver con que no está suficientemente analizado cómo las siete dimensiones de la seguridad humana generan violencia para los individuos. Queda clara y demostrada la correlación que hay entre la falta de un medio ambiente sano y las implicaciones para la salud del ser humano, pero no cómo esto podría llegar a generar violencia, así como tampoco cuál de estas dimensiones representa mayor riesgo a los individuos.

Las críticas presentadas nos ayudan a generar un panorama más real sobre la situación en la que se encuentra el concepto de *seguridad humana*. En este sentido sería interesante analizar el porqué algunos países como Japón, Canadá y Noruega han logrado avanzar en la construcción de agendas de seguridad humana bien definidas. Puede ser que hayan superado estas críticas o puede ser un tema de voluntad política impulsada desde las más altas esferas de sus gobiernos; también podría ser que encontraron fórmulas adecuadas para el desarrollo de políticas públicas que verdaderamente funcionan para

la seguridad de sus ciudadanos. Lo importante es que lo están haciendo. Por ello resulta necesario que México también avance en esa dirección y construya su propio modelo para que proteja e impulse a su sociedad civil.

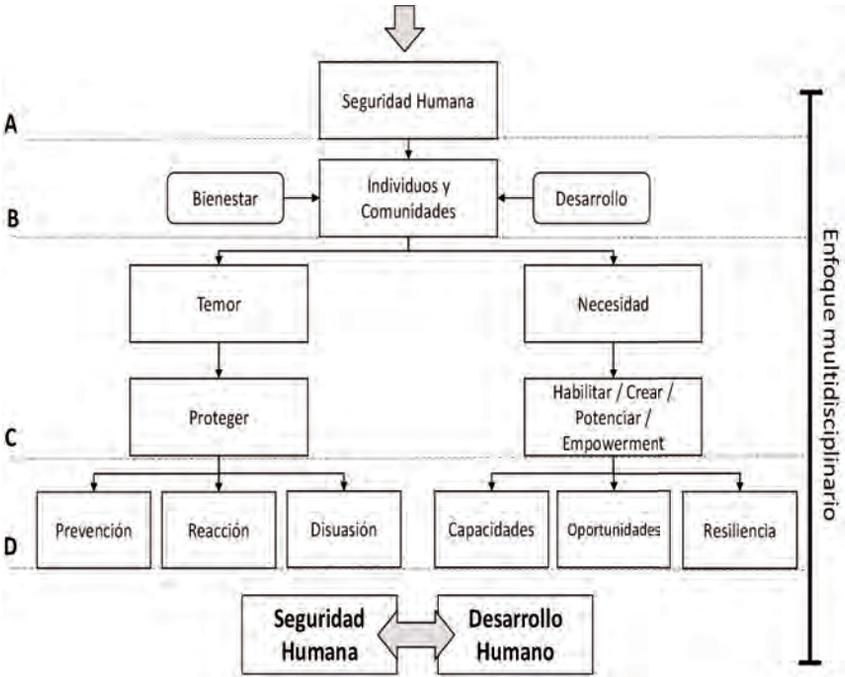
Hacia la construcción de un modelo para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad humana

Este apartado tiene la intención de abonar elementos para la construcción de un modelo que permita diseñar políticas públicas en materia de seguridad humana. Si bien hay todavía mucho camino que recorrer en términos de definiciones y marcos de referencia, se considera necesario ir dibujando el mapa que dé guía en la materia. Sin lugar a dudas las principales discusiones a escala internacional que hemos presentado son de mucha utilidad para el entendimiento de la seguridad humana y ahora a partir de la experiencia tocaría aportar elementos para la discusión de lo que puede ser el marco referencial del modelo.

Del análisis realizado, se considera que es fundamental retomar varios de los elementos que ya han sido estudiados e implementados en otras partes. Por ejemplo, tanto el enfoque amplio como el enfoque restringido no tendrían que ser excluyentes, ya que ambos presentan componentes muy importantes para el desarrollo de políticas gubernamentales y poseen grandes aplicaciones para la realidad mexicana. Sobre el tema de las siete dimensiones planteadas por el PNUD, aunque son el marco de referencia para el diseño de políticas públicas, el modelo debe contemplar la posibilidad de inclusión de más temas en un futuro, como el caso de la educación.

Es así que el modelo representado en la página siguiente parte del principio de que todos los temas de la agenda de la seguridad humana deben ser tratados bajo un mismo esquema, pero diferenciando los objetivos y orientando las políticas públicas a resolver problemas y realidades muy específicas.

El modelo se compone de las siguientes cuatro etapas: la etapa A es la parte receptora de los distintos contenidos. Para la construcción de políticas públicas es necesario identificar los temas que representan problemas, amenazas o riesgos para la seguridad humana. Estos temas



pasarán por un proceso de elaboración de soluciones muy específicas dependiendo de la problemática que se busque atender. En este momento se puede empezar con las siete dimensiones de la seguridad humana planteadas en el informe de 1994 del PNUD, aunque también se podrían incluir, en un futuro, otros temas que tengan relación con la seguridad humana.

La etapa B es lo que se llama la “brújula” de las políticas públicas de seguridad humana. Esta etapa nos indica que el objetivo a perseguir cuando se construye una política gubernamental sobre temas de seguridad humana siempre será la implementación de instrumentos que otorguen bienestar y desarrollo tanto para individuos como para comunidades. Esto aplica para cualquier tema de seguridad humana que quisiéramos introducir en nuestro modelo.

La etapa C es el clasificador e identificador de acciones del modelo. En esta etapa se identifican los temas y sus consecuentes acciones dependiendo del tipo de políticas públicas que se van a desarrollar. Para los temas que tienen que ver con el temor, la acción a seguir es la protección, y

para aquellos que buscan satisfacer una necesidad, las acciones pueden ser la habilitación, la creación, la potencialización o el empoderamiento. La importancia de esta etapa es que se ha encontrado que a cada tema relacionado con la seguridad humana se le puede construir tanto políticas públicas que ataquen el temor, como otras específicas para satisfacer alguna necesidad de los individuos. Por ello la clave está en analizar e identificar problemáticas puntuales para buscar resolverlas de manera precisa. Por ejemplo, en *seguridad económica* se pueden clasificar y separar, por un lado, las problemáticas que tienen que ver con temas de protección al empleo (temor) y, por el otro, las que versan sobre la creación de condiciones favorables para que los sectores productivos se desarrollen y generen mayor oportunidad de empleo (necesidad); en *seguridad alimentaria* se tiene, por un lado, las políticas públicas de protección al abasto de alimento (temor) y, por el otro, construir las que mejoren la calidad de la alimentación (necesidad); en *seguridad de la salud* clasificar los temas por aquellas políticas destinadas a la prevención y contención de una epidemia (temor) frente a las que permitirían habilitar el acceso pleno a los servicios de salud pública o para que éstos sean de calidad (necesidad); en *seguridad ambiental* se pueden separar, por un lado, las políticas destinadas al diseño de medidas preventivas frente al cambio climático (temor) y, por el otro, las políticas adaptativas frente al inminente aumento de temperatura del planeta (necesidad); en *seguridad personal* se pueden separar las políticas de protección frente a la trata de personas (temor) de las que buscarían cerrar espacios de corrupción en la impartición de justicia (necesidad); para la *seguridad de la comunidad* se tendrían que identificar las políticas que combatan la homofobia o el racismo (temor) y aquellas que nos permitan diseñar planes específicos para preservar la identidad de una comunidad, como pueden ser usos, costumbres, lenguaje, etcétera (necesidad); en *seguridad política* pueden estar, por un lado, los temas de ataque a la libertad de expresión (temor) y, por el otro, los temas del fortalecimiento de los derechos políticos de minorías (necesidad).

La etapa D permite identificar la orientación que tendrá la política pública. Para proteger a los individuos frente al temor, habría que construir políticas en tres direcciones: prevención, reacción y disuasión. Las *políticas preventivas* buscarían prepararse anticipadamente para riesgos futuros, sobre todo analizando en cada una de las dimensiones posibles

correlaciones que generen violencia para los individuos; las *políticas reactivas* tendrían la finalidad de actuar para disminuir los factores de violencia durante y después de una contingencia determinada; las *políticas disuasivas* buscarían desalentar una escalada de violencia –para este tipo de políticas está previsto el uso de la fuerza como último recurso y limitado en forma sistémica por parámetros racionales, éticos y legales–. También dentro de la etapa D, están las políticas diseñadas para satisfacer las necesidades de desarrollo de los individuos y las comunidades. Estas políticas se orientan a tres vertientes: 1) las destinadas a generar capacidades productivas; 2) las que construyen espacios y condiciones de oportunidad igualitaria tanto para individuos como para comunidades; y 3) políticas que busquen potenciar o reducir el costo de adaptación de individuos y comunidades frente a distintos fenómenos adversos que se presentan (resiliencia).

Dentro de este modelo también se vuelve importante entender que sin seguridad humana no hay desarrollo humano, y viceversa. Ambos se consideran conceptos complementarios que requieren ser desarrollados de manera conjunta y alineados a objetivos comunes para obtener resultados concretos. Una política pública debe estar reforzada por los principios que sostiene cada uno de estos conceptos, ya que al atacar una problemática específica por ambos frentes se aumentan las posibilidades de éxito.

En este sentido, el enfoque multidisciplinario se hace vital para alcanzar el logro de objetivos de una política pública en temas de seguridad humana. Los problemas más complejos requieren de la participación de académicos y profesionistas con conocimientos en varias disciplinas para sumar esfuerzos y entender mejor esos complicados sistemas o fenómenos. Asimismo, no olvidemos que el ejercicio de hacer política pública es un proceso de creatividad donde la reflexión de los distintos especialistas se convierte en elemento clave para encontrar la solución necesitada.

Precisamente, esta necesidad de soluciones prácticas permite iniciar el desafío de investigar la seguridad humana desde el enfoque multidisciplinario. Este enfoque ofrecerá siempre, por un lado, mejores herramientas de investigación para analizar y sistematizar fenómenos de la realidad de manera más integral; y por el otro, soluciones que vayan más acordes a las necesidades y demandas de la sociedad en general.

Es probable que cada disciplina plantee objetivos diferentes desde su propia especialidad. Para ello será importante que se establezcan marcos de referencia y objetivos comunes para encauzar de manera positiva el enfoque multidisciplinario. No obstante, lo más importante es no perder de vista que el enfoque multidisciplinario debe servir para dos cosas: 1) que los diversos especialistas aporten conocimiento y experiencia para la búsqueda de soluciones en materia de seguridad humana; y 2) que a partir del enfoque multidisciplinario se creen procesos de aprendizaje para la capacitación de los especialistas en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de seguridad humana.

Las tareas pendientes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Para reforzar el tema de la seguridad humana es necesario crear una serie de condiciones favorables desde el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Ambos tienen en sus manos la oportunidad de darle un impulso al tema. Como se comentó anteriormente, en Canadá, Japón y Noruega la seguridad humana fue construida a partir de un intenso activismo de las esferas de gobierno.

En este sentido, desde el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados ha iniciado su contribución al abrir este espacio para la discusión del tema. No obstante, hay varios caminos más que se podrían recorrer. Uno de ellos es el impulso normativo que se le puede dar al tema desde la formulación de un marco normativo adecuado para que el mismo florezca. En este sentido, lo recomendable sería poder formular una Ley de Seguridad Humana que permitiera transformar el concepto en políticas públicas claras y precisas. También podría darse la inclusión del tema en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde el objetivo sería que se garantice la observancia por parte de las autoridades de las siete dimensiones de la seguridad humana. También podrían hacerse adecuaciones pertinentes en artículos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley General de

Cambio Climático, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Salud, entre otras.

Desde el Poder Ejecutivo federal también hay mucho camino por recorrer. Primeramente, será necesario replantear el término de *seguridad* para disminuir el énfasis en la seguridad nacional y la seguridad pública. Asimismo, se podría permitir la adopción de nuevos compromisos internacionales en las siete dimensiones de la seguridad humana. En el ámbito de la Administración Pública Federal se pueden crear instancias de coordinación gubernamental, haciendo partícipe a los estados, por cada uno de los ámbitos de la seguridad humana. En cuanto a los planes de política gubernamental, el concepto de *seguridad humana* puede ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo y en su agenda de política exterior. De igual manera, también se podría permitir que grupos de expertos ciudadanos formen parte de los consejos técnicos de seguridad para la planeación de políticas precisas en la materia.

Estos esfuerzos llevados a cabo desde el Ejecutivo y el Legislativo tendrían un efecto muy positivo en la materia. Sin duda hay más iniciativas que pudieran desarrollarse para abrir el monopolio que tienen la seguridad nacional y la seguridad pública en los debates, presupuestos públicos y políticas institucionales.

Romper los viejos paradigmas de la seguridad no es tarea fácil en un país con condiciones de inseguridad como las tiene México. Sin embargo, al hacerlo nos encontraremos con la grata sorpresa que la inversión que hagamos en seguridad humana rendirá frutos en otros ámbitos de la seguridad, como es la nacional y la pública.

Conclusiones

La *seguridad humana* es un concepto relativamente nuevo que varios países han establecido como parte de su agenda de seguridad y cuyos conceptos y dimensiones se discuten en foros internacionales. La tesis central de la seguridad humana es que la seguridad deja de ser entendida exclusivamente en términos de la defensa del territorio y se amplía como un concepto que la entiende como la protección y el desarrollo de los individuos. México requiere entrar en esas discusiones para encontrar mecanismos alternativos de solución a los desafíos complejos que enfrenta.

Por las condiciones de inseguridad que vive el país, se hace necesario y urgente realizar este esfuerzo. Es así que la propuesta de seguridad humana abre opciones para el entendimiento y la explicación de los fenómenos de inseguridad por los que atraviesa el país.

El gran reto es transformar el concepto de *seguridad humana* en políticas públicas que atiendan problemas específicos de los individuos. El objetivo es resolver sus temores y necesidades como condición fundamental para el desarrollo de México. Para ello, será necesaria la creación de un modelo que ofrezca guía a los diseñadores de políticas públicas y oriente temas de investigación académica para el desarrollo del marco teórico.

En este sentido, se reconoce que quedan retos pendientes que deben ser conducidos de forma conjunta tanto por la sociedad civil como por los poderes públicos. Asimismo, es necesario aprovechar conocimientos y esfuerzos en aras de la seguridad humana y del desarrollo humano en México.

Bibliografía

- Mack Andrew (2004), "El concepto de seguridad humana", en Michael Brzoska y Peter J. Croll (coords.), *Promoting Security: but how and for whom?*, Brief 30, Alemania, Bonn International Center for Conversion, octubre.
- MacLean, Sandra Jean *et al.* (2006), *A decade of Human Security: What Prospects for Global Governance and New Multilateralism?*, Burlington, Vermont, Ashgate Publishing, Ltd.
- Magaña, Diana Margarita (2009), "El otro paradigma de la seguridad", *Alegatos*, núm. 72, México, mayo/agosto.
- Paris, Roland (2001), "Human security. Paradigm shift or hot air?", *International Security*, vol. 26, núm. 2, pp. 87-102.
- Stein, Abraham (2009), "El concepto de seguridad multidimensional", *Bien Común* (en línea), núms. 176-177, México, pp. 31-37, en http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc176-177/A_Stein.pdf
- Villanueva Ayón, Miriam (2000), "La seguridad humana: ¿Una ampliación del concepto de seguridad global?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

CAPÍTULO VI

La seguridad humana en México: Democracia y políticas públicas para el desarrollo

*Emilio Vizarratea Rosales**

La propuesta que se articula en este trabajo en torno al concepto de *seguridad humana* pretende establecer la integralidad de la seguridad. Con ello, tiende a confrontar nociones como la *seguridad nacional* y la *seguridad del Estado*, que refieren inicial y fundamentalmente a la seguridad y defensa de un Estado-nación, como ente colectivo, así como proponer un nuevo énfasis de atención a los conflictos sociales, concentrándose en la persona, el individuo o el ser humano, y hasta cierto punto, la protección de determinadas instancias autónomas o internacionales frente a posibles abusos del Estado.

La noción de *seguridad humana* se pone en boga en el *Informe sobre el desarrollo humano* de 1994, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se argumenta que la mejor manera de luchar contra la inseguridad global es garantizando las libertades que implican ausencias de miedo y necesidad. El concepto está vinculado de forma estrecha con nociones como globalización, derechos humanos y relaciones internacionales, entre otras, y para muchos es polisémico, con una gran transversalidad temática, lo que puede

* Profesor e investigador en UNAM y CESNAV.

señalarlo como un concepto “atrapa-todo”. De ahí que las principales críticas conceptuales que se le han hecho tienden a expresar la vaguedad y la poca efectividad lograda, situación que surge por la amplitud de su alcance y la diversidad temática que las amenazas determinadas en su entorno poseen.

Por este motivo, es importante establecer, primeramente, si en México hay un interés aceptable de introducir la seguridad humana en las agendas de trabajo de los poderes públicos, en particular del Legislativo y el Ejecutivo, así como de instituciones y académicos, para lograr impulsar un posicionamiento conceptual y político del mismo. Si fuera el caso, habremos de proceder con suficiente prudencia, paciencia y persistencia para aprovechar la ola de seguridad humana que pretende alcanzar la playa de nuestra nación.

Debemos considerar que el concepto de *seguridad humana* tiende a confrontarse con el de *seguridad nacional*, el cual predominó desde la Segunda Guerra Mundial hasta la denominada “guerra preventiva” del presidente Bush Jr. El concepto de *seguridad nacional* y las prácticas que se le atribuyen tienen registros muy antiguos que se ubican en la tradición del realismo político y de la razón de Estado misma, mientras que el concepto de *seguridad humana* puede ubicarse en la etapa posterior de la denominada Guerra Fría, a finales de la década de 1980, y más específicamente, en el primer lustro de la década de 1990.

Como varias nociones de nuestra época, es una expresión reciente pero fundada en ideas antiguas, por lo que el dilema de libertad y seguridad planteado por Kant y analizado por Hegel es central en la cuestión en comento. Se aplica aún la tesis de que a mayor libertad, menor seguridad, y viceversa: a menor libertad, mayor seguridad. Las múltiples relaciones que surgen y se tejen en su entorno chocan cuando se agrega la necesaria igualdad entre los sujetos que pugnan por la libertad o la seguridad, o por ambas –y, desde luego, está presente la necesidad misma de los casos posibles–. Cuando aplicamos libertad en una relación vinculante y de desplazamiento con la democracia, y a su vez seguridad con el tema de la estabilidad, y también que el desarrollo acota la necesidad y la igualdad se viste de equidad, estamos realmente ante la situación que nos plantea la relación axiológica y ontológica entre seguridad humana y desarrollo humano.

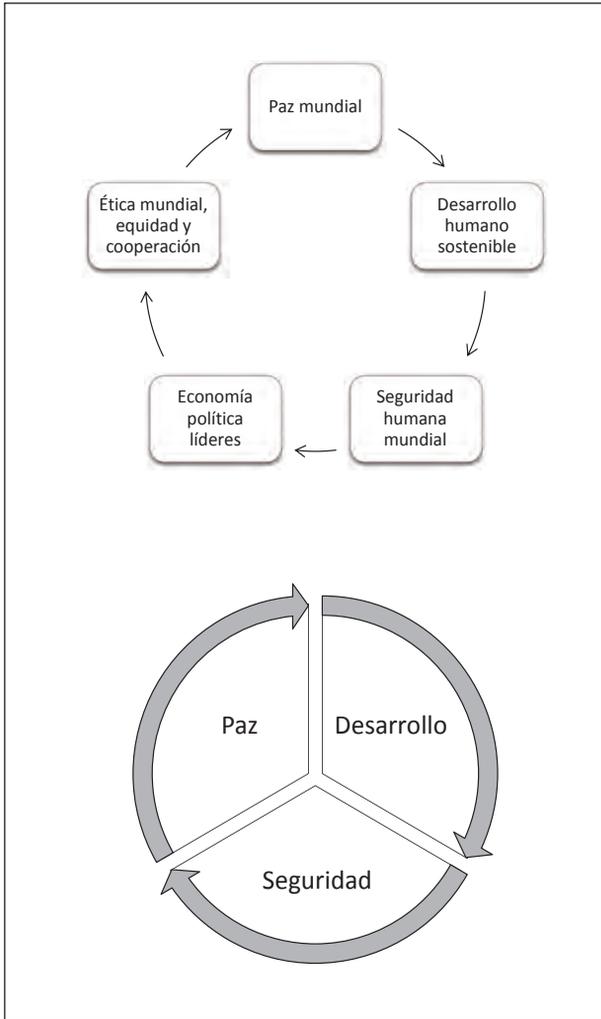
Ésta es una rápida revisión del animal político occidental en sus últimos 25 siglos, con su respectiva racionalidad, que se nutre y expresa en una racionalidad política, de fines y medios, hasta construir una razón de Estado que después de establecer los intereses nacionales, logra inscribirse en una seguridad nacional contemporánea, la que en momentos de crisis genera su propia crítica de la razón de Estado o del modelo político fundado en la seguridad nacional. La seguridad humana requerirá y se propone la superación de estos momentos históricos, para lograr colocarse como una posibilidad de un poder multinacional y así atender y resolver los problemas o amenazas que percibe.

Por ello, es parte de la caracterización de la seguridad humana en México, y también para su inclusión y soluciones, el observar la perspectiva que se enfatiza, ya sea la *antropocentrista* (que coloca al individuo en el centro de sus preocupaciones), la *comunitarista* o *societarista* (que establece a la sociedad como el predominio de interés), o la *estatista* (que hace del Estado-nación el eje articulador de toda reflexión o acción pública). En esta trinitaria posibilidad de enfoque (individuo-sociedad-Estado), habría que articular el esfuerzo para colocar en el centro de las atenciones a la seguridad y el desarrollo humanos, sin perder la perspectiva conceptual que el PNUD ha enfatizado, es decir, la paz mundial, como principio de todo desarrollo humano sostenible, con una posibilidad de seguridad humana mundial, apoyada por la economía política de todos los países y con la anuencia positiva y participativa de los liderazgos nacionales, que logren alcanzar una propuesta de una nueva ética mundial, fundada en la equidad y la cooperación. Surge así un círculo virtuoso como el que se muestra en la figura 1.

Así, se requiere valorar no sólo la cuestión temporal y espacial-territorial en sus alcances y límites, sino al interior de la propuesta, en donde el desequilibrio de los factores genera y constata la asimetría persistente en la atención a los temas de la paz, la seguridad y el desarrollo. Estos aspectos nos llevan a caracterizar el sentido que acompaña la seguridad humana: mayor simetría e integración, equilibrio, reciprocidad y equidad para alcanzar y mantener la paz, el desarrollo y la seguridad.

Estos elementos nos llevan a plantear, conforme al tema en que participamos, la oportunidad de observar la seguridad humana en el marco del Estado de derecho mexicano, en donde la Constitución Política de

Figura 1



los Estados Unidos Mexicanos registra, enuncia y deduce el proyecto de nación, que se va desplegando en leyes, decretos y acuerdos. Ahí se registran los elementos teleológico, ontológico, deontológico y axiológico que pueden permitir atender la intencionalidad de incorporar la idea de seguridad humana en el Estado mexicano. Y ahí deben condensarse sus alcances, de acuerdo con los objetivos e intereses nacionales, y realizarse el esfuerzo de transformación de las aspiraciones nacionales hasta lograr la representatividad y el interés suficientes entre la sociedad y su representación política nacional, con el fin de que las políticas públicas, expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y especiales de la Administración Pública Federal, puedan incorporar esa intención de inclusión e integración de la seguridad humana como idea, enfoque, norma y política pública.

Habrá que generar, entonces, ese movimiento articulador entre fines, medios, objetivos, metas, estrategias y líneas de acción que conduzca a una materialización del enfoque. Esta posibilidad ha encontrado referencias concretas en los cambios constitucionales, en el poder reformador que el constituyente permanente sustenta, y se puede correlacionar con la reciente evolución e institucionalización de los aspectos vinculados a los derechos humanos y la forma en que se han inscrito en las leyes fundamentales de nuestro país.

Para ello, habrá que enfatizar que el desarrollo humano que se propone, busca generar un proceso de ampliación de la gama de opciones que dispone la gente; además, la idea de seguridad humana está en que la gente pueda ejercer esas opciones en forma segura y libre, con relativa confianza de que las oportunidades de hoy no desaparecerán totalmente mañana. Encontramos aquí la influencia señalada entre seguridad y desarrollo, en donde se establecen determinaciones recíprocas y directamente proporcionales, con la variante de que cada desarrollo humano, fallido o limitado, provoca una mayor inseguridad humana.

De ahí que tengamos que enfatizar que el concepto de *seguridad humana* posee características específicas que lo determinan como un concepto interdisciplinario, de carácter universal y multidimensional, con componentes interdependientes, integrador, de solidaridad con la gente, centrado en personas, multisectorial, integral, contextualizador y preventivo. Es, pues, una expresión reciente, de 1994, con resonancia y fundamento en ideas antiguas, y con la posibilidad de que cada una

de estas características pueda atender integralmente los problemas de la paz, el desarrollo y la seguridad, con un orden legal vigente y reformulado para dar cabida a la noción, el enfoque y las características distintivas.

El sentido de la seguridad humana posee muchos rostros y fases, pero sobre todo, busca liberar del miedo y de la necesidad o miseria. De ahí que, desde el informe de 1994, se enfatice un tránsito que va “del concepto estrecho de la seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana”. Y más aún, busca avanzar de una seguridad fundada en las armas, a una seguridad por el desarrollo humano sostenible. Con ello, reafirma que la seguridad humana es un enfoque, no un instrumento. Busca el cambio de paradigma, afirmando la seguridad en las personas y no en el Estado. De una manera más conciliatoria, puede señalarse que busca complementar, no sustituir, al concepto de *seguridad estatal* y, hasta cierto punto, al de *seguridad nacional*.

La propuesta de seguridad humana busca permear una fórmula de equilibrio entre el desarrollo, con la participación de los gobiernos, para alcanzar una mayor cooperación. Esta idea intenta atender lo que se ha concebido como “las siete amenazas a la seguridad humana mundial”: las siete seguridades: económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. Por ello la seguridad humana es considerada como

[...] la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (Comisión de Seguridad Humana, 2003).

Esta idea de cambio de paradigma internacional, que impulsa la noción de seguridad humana, fue sustentada en diversos documentos, como el *Informe a la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas*, en el año

2000, en la intervención de Kofi Annan, al hablar sobre el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI. De igual manera, el señalamiento de un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica surgió en la Trigésima segunda Asamblea General de la OEA, celebrada en Barbados, en junio de 2002; finalmente, se estableció en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, en la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la ciudad de México en octubre de 2003. En esta última reunión se reafirmó que

[...] el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana [...] Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Desarrollo humano y seguridad humana en México

Con la intención de ser concisos por obvias razones, a continuación se presentan breves registros, en un catálogo de tesis para su reflexión actual, sobre los tópicos vinculantes de la seguridad humana, en el caso mexicano, sobre desarrollo, estabilidad, seguridad y democracia:

Del Estado mexicano

- *Más que la persona humana*, no se puede soslayar que el fantasma que recorre la acción política cotidiana es *la sombra del Estado*, que recurre a la figura del sistema político, del Estado mexicano como tal, con sus elementos constitutivos y su devenir.
- *El Estado* sigue siendo el *bienhechor* de la venia y el apoyo para lo que hay que hacer, de ahí la búsqueda por entenderlo, de cobijarse bajo su poder, la lucha por conseguir su atención, de todas las personas, de todos los entes políticos o sociales, lo sepan o no. Podemos permitirnos no interesarnos en él, pero no podemos abandonar su influencia. Lo mismo en la academia que en la política práctica, entre los jóvenes de ayer y los viejos del presente.

- *Entenderlo es comprender la posibilidad de la seguridad humana y del desarrollo humano.* Avanzar la cooperación para una política de Estado.
- Es, pues, el *Estado la forma de organización política que un pueblo se da a sí mismo*; hay ahora una dimensión capitalista en donde los actores políticos actúan en la formación y desarrollo del Estado mismo, a partir de las funciones orgánicas y sociales. Son colectivos, grupos, reales o imaginarios, e incluso los aspectos ligados al territorio o al gobierno, pero *no personas las que tienen la prioridad en el devenir estatal.*
- Para el caso nuestro, el mexicano, al *considerar la seguridad humana y el desarrollo humano, es menester movernos en la dimensión global y local*, en donde la estructura del sistema político de dominación dé cuenta de la forma en que se relacionan las personas, los grupos y las clases sociales; en donde *el modelo de desarrollo económico posibilite* claridad y distinción de sus proyectos reales, de la dirección y el ritmo en el contexto general del Estado mismo.
- Así, *desde la seguridad*, debemos establecer claramente qué es lo importante, lo urgente, lo prioritario, lo estratégico, manteniendo la perspectiva relacional de que los errores de la teoría tienen costos altos en la práctica. Sin embargo *el tema que nos ocupa está ausente.*
- En este mismo sentido, debemos *relacionar nuestro tema, la seguridad humana mexicana*, cuyos aspectos deben analizarse, como la *parte de un todo, como un todo que se parcializa y relaciona* con otros temas del Estado mexicano.

El tópico del desarrollo mexicano

- Genera *implicaciones de todo tipo*, por ello, debemos circunscribirlo a *un actor determinado*, con los *factores implícitos*. Se observa un desarrollo desigual y combinado.
- La terminología misma es compleja y tiende a confundir, en la *selva semántica* de nuestras teorías; por ello se establece una correlación con el atraso, el subdesarrollo, la dependencia, la periferia y, desde luego, en los cruces entre la esfera política y la económica.

- Trazar una *línea estructural y coyuntural en el tiempo*, como orden clasificador de nuestra comprensión, la periodización histórica, ya sea sexenal o en relación al tipo de modelo de desarrollo impulsado. La *ronda generacional* permea toda periodización posible.
- Atendemos, desde un modelo de *crecimiento hacia fuera* o de *expansión de las exportaciones*, hasta el *neoliberal*, pasando por el de *sustitución de importaciones* al *desarrollo estabilizador*. Carga emotiva de sueños guajiros.
- La alternancia en el poder presidencial, en el 2000, es una consecuencia de la serie de acontecimientos sociopolíticos enunciados, de derrotas personales asumidas como refrendos institucionales, de vicios privados y virtudes públicas. El basamento de instituciones, entre ellas las militares, deviene soporte de acciones públicas, del mismo proyecto de gobierno.
- Después de la *ruptura del socialismo realmente existente*, el imperio capitalista condujo a establecer al *terrorismo* y al *narcotráfico* como los nuevos ejes del mal. Y por ahí desfilaron los *países dependientes*. Se reestructuraron los modelos económicos y se modernizaron de manera plural las formas de dominación.
- *En México*, las aguas profundas también se mueven, y la alternancia volvió, pero no al anunciado cambio progresista, sino al cambio institucional.
- La *forma legitimadora* del nuevo gobierno está en proceso, no sólo es la recurrencia a un *pactismo frágil pero efectivo*, a unos controles abiertos en la promoción de intereses transnacionales en la economía y de cooptaciones políticas en todo el espectro de la organización social. *Negocios y política* se han vuelto un dominio común. Transacciones que transan proyectos. Proyectos que se detienen por interés del pacto reformador. Actores que no logran impulsar sus proyectos más allá de sus grupos e intereses, perspectivas antihistóricas, críticas *ad hominem* y no a la estructura estatal de fondo. Ahí estamos inmersos todos.
- *Usos y reusos* de las Fuerzas Armadas, demandas y expectativas iniciáticas, acciones exitosas pero costosas, todo en camino, inexperiencia en el tratamiento de ciertos temas de seguridad

nacional por la parte civil, reposicionamientos en la inteligencia, ventanilla única hacia el exterior, saltos al ventanillero. Cursos de acción de economía política en proceso.

- *Informes dramáticos* sobre la pobreza, escaso crecimiento y enorme desigualdad, fusiones detenidas, incompetencias anunciadas, cifras encontradas, control de medios, redes sociales poco creativas, *violencia y delincuencia galopante* en toda la geografía nacional, pocas regiones se salvan. La justicia por propia mano emerge, disfrazada de comunitarismo o de policías improvisadas, mientras galopa la delincuencia. La violencia se vuelve señorío y tiende a generar inestabilidad social y económica, con visos de *ingobernabilidad regional*.
- En realidad la *fragilidad de alfiler* del país es real. La situación económica se debate en los discursos y la realidad, con o sin Agenda Nacional de Riesgos, pues es sabido el poco avance en su configuración, y todavía se mantiene inusitadamente el proyecto anterior. No siempre todo lo joven es bueno *per se*, hay algo de lo viejo que debe ser bueno, así se repiensa desde las esferas del poder público.
- Ocioso y miserable mirar y vivir en lo público la *idea gatopardiana de que todo cambie para que todo siga igual*. De no tocar al que se fue, mientras no sea necesario, pero enrutarle a quienes le acompañaron, más que por responsabilidad, por torpeza obscena.

Estabilidad, desarrollo y seguridad

- Desde una política relacional del poder, debemos valorar el avance del desarrollo regional, *el equilibrio de la estabilidad inestable* en los trazos de nuestra historia.
- La clasificación y la *imaginación teórica* desafían la acción política, avanzan de *conceptualizar las naciones* y sus territorios como nuevas, emergentes, subdesarrolladas, en vías de desarrollo, periféricas, tercermundistas, progresistas, modernas, hasta el mundo imperial de la globalización informatizada.
- La *estabilidad es fundamental para el desarrollo*. Algunos procuran estabilidad a cualquier costo, otros desean sacrificarla para que triunfen sus ideas.

- Desde el punto de vista *de la totalidad política, se requiere estabilidad para avanzar con seguridad*, para desarrollarse. La firmeza y solidez de la estabilidad, ya sea política, económica o social, será lograda en la medida en que sean satisfechas las demandas que el propio desarrollo genera.
- La capacidad de *lograr estabilidad política* está en el arte de quienes participan en la política misma.
- En el establecimiento de *los fines* no hay mucho problema o dificultad, esto surge con *los medios* disponibles y los tiempos para su logro.
- Mucho de la estabilidad política la historia mexicana nos lo enseña, es producto de *traducir los acuerdos en reformas*, no la más perfecta pero sí la más accesible, viable y aceptada por la mayoría. Es el acuerdo en lo fundamental de los liberales del siglo XIX. Una metáfora trasladada a los neoliberales de hoy.
- Previo a la estabilidad en general, hay *momentos de contradicciones* que de manera consciente deben ser conciliados, regulados o superados; no desconocerlos ni ocultarlos, sino enfrentarlos. La herramienta del *diálogo es imprescindible*. No es posible ya un “no los veo ni los oigo”, pues ahí están, en el escenario concreto.
- A la competencia, lucha, debate, discusión, al diálogo mismo, al movimiento, la movilización en todas sus expresiones; *el cambio*, en suma, para mejorar, suponemos, *va contra la naturaleza de la estabilidad*.
- Ésta es la paradoja, la seguridad es conservadora; en la estabilidad hay cierta oposición al riesgo, al cambio y a sus distintas manifestaciones.
- Requerimos una *planeación, no sólo estratégica y/o democrática*, sino de la *vida cotidiana*; con información objetiva, real, podríamos evitar acercarnos a una contradicción verbal que sería el cambio con estabilidad.
- La *globalización* propicia el cambio en todas las actividades; romper toda posible frontera, entonces, resulta complejo no sólo mentalmente, sino por la costumbre de los hechos y la experiencia, la rutina y la comodidad de evitar el cambio.

- Así, *estabilidad, desarrollo regional y seguridad* tienen que ver de manera paradójica y hasta contradictoria con el cambio social.
- Hay *dificultades para planear la vida cotidiana* de cada ciudadano y lo que respecta a la participación y compromiso que requiere para que actúe como un actor político con pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones.
- En cuanto a la vida pública o política, la situación es mayor, habría que agregar, en una perspectiva sistémica, las condiciones de demandas, del tratamiento de las mismas y de los productos que resultan.

En la seguridad mexicana

- La situación política se torna más difícil cuando la aplicamos a las acciones estatales en materia de seguridad y, con menos alcance, por vacuidad, ignorancia o falta de sentido, a la *seguridad humana*. Sólo es un *rebote*, un *espejeo* en la selva estatal.
- La respuesta al *qué* queremos, *por qué* lo queremos, *cómo* y *con quién*, *cuándo* y *cuáles*, de la seguridad humana mexicana.
- Es una *situación estratégica y vital* la identificación de las variables que se tejen alrededor de la estabilidad, uno de los objetivos de la seguridad nacional, y del desarrollo regional, uno de los aspectos centrales de la seguridad nacional.
- Al *concentrarnos en la persona humana* tendemos a movernos en ese laberinto de lo particular a lo general, de la familia, el barrio, la colonia, la comunidad, la región, el municipio, el estado, el país, el mundo.
- Son *mediaciones que posicionan actores y factores*, que van del desarrollo regional-local al desarrollo nacional. Son las mediaciones de todo Estado democrático.
- Es un *esfuerzo de articulación de saberes*, de información y de decisiones de recuperar al otro en uno mismo.

Avanzar entre estabilidad y desarrollo

- Una forma acertada de avanzar en la estabilidad y el desarrollo regional es recuperar la *fórmula del modo bipocrático en la mo-*

derinidad de Maquiavelo sobre el conocimiento y tratamiento de las enfermedades, privadas o públicas. Cuando inicia la enfermedad no hay previsión alguna, ni conocimiento, sólo síntomas, del riesgo a la amenaza; pero cuando ya lo hemos estudiado, analizado y conocido, el problema o la enfermedad han avanzado a un grado tal que ya no es tan fácil de resolver o curar.

- Hay un *discurso institucional y oficial* que roza los aspectos de la estabilidad y del desarrollo regional para la seguridad mexicana. Está en los actores oficiales, en quienes toman las decisiones y en los elementos en que se basan, llevarlo a la seguridad humana.
- Hay tres *posiciones o visiones encontradas*, enfrentadas y con intensa vitalidad, que son comunes en los debates para impulsar el desarrollo regional: el gatopardismo tradicional, de que todo cambie para que siga igual, o el reformista, en que nada es igual y todo cambia, o el modernizador revolucionario, que todo cambie para que nada siga igual.
- En la seguridad humana nuestro *asidero* está, pero no exclusivamente, en el *Informe sobre desarrollo humano del PNUD de 1994*. Con las ideas vinculadas al desarrollo suponemos una acción analítica que divide el todo del desarrollo nacional, de lo macro a lo micro, de lo general a lo particular, de lo global a lo local, de lo nacional a lo subnacional, ya sea estatal o municipal, y viceversa.
- Entonces, hay una *dialéctica nacional-regional del desarrollo*, una concepción que requiere conocimiento, transversalidad, cruce y recuperación de experiencias exitosas en donde no hay cabida para la ignorancia, la inexperiencia y mucho menos para la incompetencia. El costo histórico es muy alto.
- Entre la movilización social vestida de democracia y el esfuerzo institucional que resguarda los procesos de tomas de decisiones.
- En el tránsito incierto *de políticas de gobierno a políticas de Estado*.
- *Estabilidad* se podría observar *como opuesta al cambio, lo que sería una visión conservadora*, por lo que habría que corregir la perspectiva *y tratar de mirarla como la posibilidad de que los diversos actores-factores se encuentren en una posición de equilibrio, que favorezca su desarrollo armónico*.

La oportunidad de la seguridad humana

A mediados del siglo pasado surgió una ola desarrollista. Estuvo acompañada de estudios monográficos y comparativos. Hoy estamos en la orilla de la playa. Contemplando el horizonte.

Es claro que muchas veces lo probable no excluye lo posible como política real, que son las acciones de los actores políticos y sociales las que cambian las probabilidades. No hay fatalismo ni determinismo que valga.

El *basamento institucional* nos ha permitido etapas largas de estabilidad; menos largo ha sido el desarrollo. Pero el cambio ha sido posible por la vigencia de instituciones sólidas que han sabido reformarse; han permitido mantener lo bueno del pasado y de otros, y proponer lo nuevo propio y de los demás.

Hay *coincidencia en lo fundamental*: todas las fuerzas pueden coincidir en una seguridad humana, en un desarrollo humano. Hay actualmente un espíritu reformista de cambio, de discusión y cuestionamiento debido al espacio de encuentro que las propias instituciones poseen, con la garantía de acuerdos viables y no desechar lo que las propias instituciones han logrado. Es la oportunidad para impulsar propuestas ligadas a la seguridad humana.

De igual manera podemos articular un círculo virtuoso en torno a la seguridad humana, enfatizando el desarrollo humano mismo.

Es cierto, no todo lo nuevo es bueno, pero tampoco todo lo viejo es malo. Discernir esto radica en el arte de la política, de la estabilidad al desarrollo, con seguridad mexicana.

Recuperemos en la hora actual las experiencias y prácticas del México bronco (reyesheroiano) al México profundo, como civilización negada (de Guillermo Bonfil); asistamos a la visión heterogénea y plural (de Octavio Paz) del peculiar estilo de gobernar (Daniel Cosío Villegas), de entender la posibilidad esclarecedora de la reflexión y del compromiso personal y humano (Luis Villoro) y, sin duda, de un realismo mágico que trascienda la soledad de los casi cien años de García Márquez.

Propuesta legislativa y de políticas públicas

Es pertinente, viable y necesario atender la convocatoria de Naciones Unidas para impulsar *una propuesta integral que vincule el desarrollo*

humano y la seguridad humana no sólo por vocación diplomática o de principios, sino por necesidad, interés y deseo.

La inquietante falta de solución de diversos problemas y conflictos y de situaciones locales y nacionales en nuestro país que se vinculan a las *siete categorías de amenazas* que ha señalado originalmente la propuesta de seguridad humana de la ONU encuentra *resonancias significativas* y referentes precisos en nuestro suelo:

1. *Seguridad económica.* El obvio problema de la disminución del crecimiento económico en sus diversos indicadores macro y microeconómicos; el incremento en la tasa de desempleo; la falta de oportunidades laborales para jóvenes y mujeres; las dificultades productivas y de servicios en algunos de los lugares con problemas de delincuencia organizada; falta de estímulos para impulsar empresas productivas y burocratismo en los apoyos para proyectos productivos.
2. *Seguridad alimentaria.* Los aspectos diagnosticados como críticos en la Cruzada contra el Hambre y las dificultades en la aplicación de los programas vinculados a ella. Las afectaciones para incrementar la producción de alimentos básicos, como ha ocurrido con el maíz, limón, pollo, pescado, aguacate y otros productos en la canasta básica.
3. *Seguridad en materia de salud.* Las dificultades presupuestarias en las instituciones de salud han afectado no sólo la atención a muchos de sus derechohabientes, sino también los medicamentos requeridos, la atención limitada a diversas enfermedades, partos, emergencias y defunciones. La negligencia en los recientes casos de no atención de madres en trabajo de parto en varios lugares del país.
4. *Seguridad ambiental.* La degradación del medio ambiente que afecta la salud, la productividad y los productos no renovables, tanto por contaminación industrial como por excesiva explotación como la tala de bosques; los accidentes y robo de combustibles.
5. *Seguridad personal.* El incremento de la violencia física personal por pandillerismo, violencia entre los grupos delictivos organizados, violaciones, torturas, terror.

6. *Seguridad de la comunidad.* Las muertes y desapariciones de niños en guarderías, como la ABC, o las ocurridas en el Distrito Federal. Problemas de desarticulación y destrucción del tejido social, de la organización familiar, de integración comunitaria y social que disminuye la participación activa y solidaria de los activos personales y sociales. La proliferación de “antros” en colonias y cercanos a escuelas, donde se venden bebidas y drogas, bajo la condescendencia y complicidad de la autoridad local, sea en el Distrito Federal o en los estados de la República, propicia el incremento de accidentes automovilísticos, así como de confrontaciones entre particulares. Las víctimas por la violencia de traficantes asociados con autoridades locales; los abusos, daños colaterales y directos que se han gestado bajo el ropaje de autodefensas o policías comunitarios. La impostergable equidad de género, no discriminación y atención a grupos vulnerables es un acto de justicia humanitaria, personal, social e institucional.
7. *Seguridad política.* La violación a derechos humanos fundamentales, consignados en los reportes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las Comisiones Estatales y del Distrito Federal, así como la injerencia de grupos organizados de la delincuencia que alteran las acciones de la autoridad, los procesos electorales, el funcionamiento institucional; la existencia en alto grado de problemas de corrupción e impunidad en los tres poderes públicos y en los tres niveles gubernamentales, particularmente con la intervención de elementos policiacos o de las Fuerzas Armadas o de la administración de la justicia. Detención ilegal, arbitraria y discrecional de personas sin evidencia clara, suficiente y precisa de su supuesta responsabilidad delictiva.

Como se observa, en *un panorama de inseguridad amplio* como el registrado brevemente, hay una demanda de propuestas afirmativas en el corto plazo:

- a) La revisión y actualización del *marco constitucional y legal*, en su totalidad o en determinadas materias, para alinear las normas

- en ruta crítica a favor de la seguridad humana y del desarrollo humano.
- b) *Diseñar una legislación específica*, similar a la establecida para la seguridad pública y la seguridad nacional, sobre la seguridad humana, colocando a la persona humana en el centro de atención e interés. *Una Ley de Seguridad Humana* que contemple el cumplimiento del desarrollo humano y establezca sanciones expresas, tanto a autoridades como a ciudadanos, que atenten contra los tópicos mencionados en las siete amenazas señaladas en lo general y contribuyan a las denominadas “nuevas amenazas” transnacionales: hambrunas, conflictos étnicos, desintegración social, terrorismo, contaminación ambiental, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas.
 - c) De manera concomitante y derivado de esta Ley de Seguridad Humana o Ley de Desarrollo y Seguridad Humanos, *crear un organismo* inicialmente por el Ejecutivo federal, y en uno o dos años de acuerdo con su propio progreso, con carácter autónomo, sancionados sus miembros por la Cámara de Diputados, en un proceso similar al que llevó a la constitución del Instituto Nacional Electoral (INE).
 - d) Estos procesos legislativos e institucionales –la nueva *Ley de Seguridad Humana* y el *Instituto de Desarrollo y Seguridad Humanos*– debieran conformarse después de un amplio proceso de difusión a la sociedad, más allá de grupos académicos, de legisladores o de especialistas en el tema, que considere la situación nacional, que parta del *Informe sobre desarrollo humano* de 1994, elaborado por el PNUD, y sus respectivos avances y críticas, de sus vacíos y experiencias, del estudio de casos analizados en otros países y con referencias cercanas al nuestro. Este instituto podría impulsar las acciones afirmativas que el informe ha señalado.

En suma, el punto de inflexión que estableció el *Informe sobre desarrollo humano* de 1994 del PNUD puso en la mesa del diálogo mundial un posible nuevo paradigma en torno a la seguridad globalizada, integradora, equitativa y equilibrada, con una ética mundial compleja pero encaminada a los acuerdos para la cooperación para el desarrollo, en

todos los puntos cardinales del planeta y todas las relaciones positivas probables. Así, la posibilidad de una seguridad humana mundial es un camino largo y complejo, pero importa que el proceso vaya avanzando con la mayor rapidez posible.

En el caso de México, si bien podríamos encontrar avances concretos, claros y precisos en muchas de nuestras leyes y de la propia CPEUM, hay, sin duda alguna, un déficit de atención práctica, concreta y real en varios de los temas; por ello, es una oportunidad trascendente para valorar en lo local-nacional los aspectos amenazantes de las siete categorías de seguridad mundial que expone el informe; y a pesar de ciertas críticas por su vaguedad en la aplicación práctica o de cierta imprecisión conceptual, ésta es una labor que debe ser emprendida también por los estudiosos y por las instituciones educativas interesadas en el tema y, desde luego, por los legisladores y organizaciones sociales interesadas en los diversos temas de amenazas, problemas, conflictos o situaciones que afectan a nuestro país. Es en principio un esfuerzo académico e intelectual, pero no exclusivo de quienes realizan esas tareas. Es una labor que nos concierne a todos, por el solo hecho de ser humanos, personas comprometidas no sólo en vivir, sino en vivir mejor entre todos.

A manera de conclusión

La posibilidad de una seguridad humana mundial, establecida a partir del *Informe sobre desarrollo humano* de 1994 del PNUD, ha mostrado un nuevo paradigma en torno a la seguridad globalizada, integradora, equitativa y equilibrada, con una ética mundial compleja y encaminada a los acuerdos para la cooperación para el desarrollo, de Norte a Sur y de Este a Oeste y con todas las relaciones positivas posibles; ello es factible para el caso mexicano, pero implica un camino largo y complejo, un proceso de cabildeo, diálogos, discusiones, acuerdos que obligan a dimensionar los tiempos y las formas del ritmo que la propia vida político-nacional tiene.

Aun cuando en México hay una ruta caminada, hay mucho por andar. Los avances concretos, tácitos, en muchas leyes y en la propia Constitución Política, contrastan con un déficit de atención práctica, concreta, real.

Es una oportunidad trascendente para valorar en lo local-nacional los aspectos amenazantes de las siete categorías de la seguridad mundial del informe del PNUD, y a pesar de ciertas críticas por su vaguedad en la aplicación práctica o de cierta imprecisión conceptual, es una labor a emprender tanto por los estudiosos e instituciones educativas como por legisladores, autoridades y organizaciones sociales, por las amenazas, problemas, riesgos y conflictos que afectan a nuestro país.

Sin duda es relevante para los mexicanos analizar desde este enfoque las consideraciones que hagan posible las reformas al marco jurídico vigente, vinculantes y concurrentes a la seguridad humana, replanteando las nuevas amenazas, las modificaciones a los artículos constitucionales 3º (noción de democracia), 25 y 26 (naciones de desarrollo y políticas públicas), los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en particular la Cruzada contra el Hambre, la Ley de Seguridad Nacional y una tipología de zonas de riesgo político-electoral, a la luz de las elecciones pasadas y las por venir.

CAPÍTULO VII

Migraciones humanas y dimensiones de la seguridad

*Martha García Ortega**

Dentro del amplio espectro problemático que ocupa el concepto de *seguridad humana*, cabe orientar su enfoque hacia los conjuntos humanos que se mueven entre diferentes geografías y fronteras. Aun cuando la evolución de esta noción se identifica dentro de una serie de situaciones relacionadas con lo político, económico y medioambiental, se sabe que ello genera un nuevo paradigma de la seguridad al trascender la concepción primera de las amenazas militares externas, lo cual representa la constatación de que los conflictos y riesgos que enfrentan millones de personas en el orbe trascienden la mera esfera de y entre los Estados-nación. Esta condición mundial la adjudicaron los especialistas a un periodo histórico que da por terminada la Guerra Fría, evento que cierra el “siglo corto” y abre paso al tercer milenio.¹

Desde otro ángulo y a la luz de la “balcanización”, ese punto de inflexión histórica abrió camino a las “guerras posmodernas”, según lo cual los enfrentamientos tradicionales ceden paso a los enfrentamientos

* Investigadora de El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Chetumal, Q.R.; es integrante del Grupo Académico de Estudios Transfronterizos del Departamento Sociedad, Cultura y Salud. Es antropóloga social y doctora en Ciencias Sociales.

¹ La idea del “siglo corto” es retomada de Ivan Berend (Hobsbawm, 1998).

caracterizados por las banderas étnicas y nacionalistas con abierto y claro protagonismo de los “ejércitos irregulares” (Ignatieff, 1999). Así, mientras Europa vivía los cruentos sucesos de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en América Latina se dibujaba la pacificación y democratización tras décadas de guerras internas y periodos dictatoriales de distinto corte, como la latente “paz social” al estilo mexicano, condición política calificada por el escritor Mario Vargas Llosa como la “dictadura perfecta”. En esa construcción, la región enfrenta particulares crisis nacionales que se conjugan en una problemática económica, social y política puesta en la agenda de la cooperación internacional, dentro del espíritu de la integración posconflicto centroamericano, como lo demuestra el planteamiento principal de las cumbres de Tuxtla. Estos foros regionales se orientaron a atender ciertos problemas persistentes como la violencia para solucionar conflictos, la pobreza extrema, el endeudamiento externo, los obstáculos al comercio, las migraciones masivas, la contaminación ambiental y el narcotráfico, entre otros.

En ese contexto, hay otra línea que coloca a la seguridad humana frente a las amenazas del terrorismo, la delincuencia organizada transnacional (en torno al tráfico ilícito de armas y drogas), la pobreza y exclusión sociales, los desastres naturales o de origen humano, pandemias y riesgos a la salud y deterioro ambiental, la trata de personas y los ataques a la seguridad cibernética. Esta lista en sus variantes relacionales, según la Organización de los Estados Americanos (OEA), sólo se puede visualizar desde un enfoque multidimensional y, por tanto, las acciones derivadas a atender los conflictos que generan tales amenazas requieren de una intervención integral, puesto que los problemas sobrepasan los límites de los Estados y, en consecuencia, se presenta la necesidad de abordarlos dentro del sistema de cooperación regional e internacional (Stein, 2009).

Desde esa lectura y a partir del marco descrito, se sugiere hacer un ejercicio en torno a las migraciones como parte de los temas emergentes comprendidos o extendidos al concepto de *seguridad humana*. Como se aprecia en la revisión de los mecanismos internacionales, el enfoque multidimensional ha ganado terreno al menos en el discurso, como es el caso de la Cumbre Tuxtla desde su inicio en el año 2000 a la fecha, en que se han agregado otros componentes clave alrededor del tema

migratorio (García, 2013). De esta manera, las migraciones constituyen un eje estructurante desde el cual observar y analizar las diferentes variables que intervienen y se relacionan con la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo desde un enfoque multidimensional. Esta propuesta resulta pertinente tanto a nivel teórico como en la orientación institucional para la intervención dado que, en congruencia con una de las premisas clásicas del pensamiento complejo, una elección teórica es una elección política (Morin, 2001), traducida aquélla en discursos e ideologías que derivan en acciones y prácticas institucionales a diversas escalas de las relaciones sociales.

No hay que olvidar que la movilidad geográfica, tanto doméstica como internacional, enfrenta circunstancias determinadas por las jurisdicciones político-administrativas mediadas por discursos y prácticas gubernamentales y sociales. En el particular entorno de la frontera sur mexicana, los flujos centroamericanos aumentaron desde la década de 1990, aun cuando las guerras internas ya habían concluido, presentándose nuevos problemas generados por los desastres naturales y la inseguridad (por no hablar del golpe de Estado en Honduras en 2009 más recientemente). Además, se provocó mayor pobreza y vulnerabilidades sociales, como vivir en la inseguridad y en entornos generados dentro de un modelo económico que ha precarizado el trabajo y abierto más las brechas de las desigualdades sociales. Estas fuentes dinamizaron y diversificaron los flujos migratorios evolucionando en la clandestinidad y la discrecionalidad e impunidad institucional, aumentando la vulnerabilidad de los migrantes —un aspecto determinante son las condiciones en las que los extranjeros se internan y transitan por México rumbo a Estados Unidos, y al mismo tiempo, en la forma en que se insertan laboralmente los trabajadores internacionales.

Así, las migraciones no controladas se convirtieron en fuente de varios conflictos, afectando también a los propios migrantes, a las localidades de tránsito y a las entidades donde la delincuencia común y el crimen organizado transnacional han hecho presa a los grupos de extranjeros/as reclutándolos o haciéndolos víctimas de todo tipo de abusos, como lo han documentado organizaciones civiles y de derechos humanos. Tal persecución ha escalado en parte porque las propias instituciones encargadas de velar por la seguridad y los derechos ciudadanos se han

visto involucradas en los delitos que aquejan a esta población, como lo revela el informe sobre secuestros de migrantes (CNDH, 2011).

Pero la vulnerabilidad no se acota a los migrantes en tránsito que, por otra parte, han centralizado el debate y la atención pública nacional e internacional, desdeñando otros problemas, incluso añejos y más conocidos como el relacionado con las migraciones temporales, aquellas pretendidamente permitidas. Es el caso de los trabajadores internacionales que laboran en la agricultura y quienes cuentan con el permiso de la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), que sólo aplica a beliceños y guatemaltecos (a sabiendas que hay otros centroamericanos empleados en diversas ocupaciones formales e informales). De sobra documentadas, las condiciones en que se insertan cortadores de café y caña (y otras faenas agrícolas)² en grupos o familias son deplorables a pesar de los esfuerzos de productores y empresas en conseguir recursos para una mejor inserción laboral. Como se verá más adelante en lo concerniente a la cuestión migratoria, se adelanta que el permiso para trabajar en nada garantiza mejores condiciones de trabajo, lo cual es todavía más grave en la medida en que algunos grupos se ocupan todo el año asentándose en viviendas precarias. Esa situación llama la atención, pues esta población ha contribuido al desarrollo económico y social de la regiones donde se localizan los enclaves agroindustriales.

Lo comentado sobre las migraciones en tránsito y laborales es un aspecto que da muchas razones del porqué la ciudadanía a escala local reclama atención a los puntos fronterizos en términos de seguridad pública bajo la idea infundada de que los asentamiento precarios y la población de paso son la fuente, cayendo en estereotipos o construyendo imaginarios sociales abiertamente xenofóbicos. A partir de esto es que la problemática migratoria se ha complejizado, abriendo paso a nuevos procesos que demandan la atención gubernamental, empresarial y social. Es decir, el tema de la seguridad humana en su dimensión

² En la frontera sur de México, además de la famosa experiencia de los guatemaltecos en el corte de café desde finales del siglo XIX, se emplean guatemaltecos y beliceños en el cultivo de la caña, sobre todo en la etapa de cosecha o zafra, que dura entre cuatro y seis meses. En los estados fronterizos hay siete ingenios azucareros, los ubicados en la frontera se ubican en los municipios de Huixtla, Chiapas; Tenosique, Tabasco; y Othón P. Blanco, Quintana Roo, en los límites con Belice donde también hay un ingenio en el que han laborado mexicanos (García, 2013).

multidimensional abre paso a las variables migratorias y de desarrollo social o humano. En ambos casos, tanto la población extranjera en tránsito como la que se ha empleado tradicionalmente en el sector agrícola en toda la frontera sur representan un reto al abordaje multidimensional desde la seguridad humana en sus componentes de migraciones y desarrollo (social).

A partir de estas consideraciones rápidas, se plantea como marco analítico que la emergencia es el punto de fuga desde el que se proyecta la asociación entre seguridad humana, migraciones y desarrollo social. Esta vinculación se sostiene en la evolución de cada concepto cuyas nuevas realidades empíricas (rupturas y continuidades) responden de manera particular a esos contextos que perfilaron el siglo xxi. En este caso, arribamos a entornos transfronterizos emergentes a lo largo de la frontera sur en torno a las migraciones irregulares masivas en asociación con la seguridad global, lo cual deriva en otras interrelaciones, lógicas nacionales y políticas trasnacionales o transterritoriales de control de fronteras y seguridad, tanto al sur con Guatemala y Belice (lo que rebasa el ámbito estrictamente continental de cara al Caribe), como al norte con Estados Unidos.

Diversificación migratoria

Acerca de las tendencias de la movilidad humana en una visión global, los especialistas hablan de la nueva condición de este fenómeno al caracterizarlo como “la era de las migraciones” (Castles y Miller, 2004), en que los desplazamientos, orígenes y destinos se han multiplicado. Al seguir esta figura retórica, se puede señalar que las migraciones mundiales se diversifican al cambio del siglo xx al xxi, cuando se presentan dinámicas regionales por el mayor número de países que participan de estos flujos que, como es sabido, han acrecentado las direcciones de las corrientes migratorias al desdibujar las relaciones clásicas sur-norte, de tal suerte que en la actualidad se ha reconocido aquellas que van en dirección opuesta, y entre sur-sur y norte-norte.

De hecho, los registros de los flujos en esas cuatro direcciones indican que las corrientes entre sur-norte representan 40% y las sur-sur 33% del total mundial, en tanto que las salidas y entradas entre norte-norte ascienden a 22%, siendo, finalmente, en la dirección norte-sur donde

el dato es menos relevante con apenas 5% (Laczko y Anich, 2013). Estos datos animan a pensar, junto con los expertos, que “no hay tal invasión del sur en el primer mundo por las migraciones”.³ Estas precisiones son importantes en la medida en que el debate de los últimos años se centra en la relación entre migraciones y desarrollo, precisamente a partir del papel que tienen los flujos migratorios en el crecimiento económico de los países receptores, los aportes demográficos y, de igual manera, los bonos culturales, y en los beneficios locales en los países de expulsión producto de los vínculos en el lugar de origen, incluyendo la perspectiva del retorno. Cabe precisar que la discusión rebasa el mero enfoque economista e instrumentalista de las remesas, recursos para los que se han diseñado programas de intervención, tanto nacionales como internacionales.⁴

Al avanzar en esa complejidad marcada por nuevos referentes cualitativos y cuantitativos que impone esa multidireccionalidad, se agregan otras características como los nuevos perfiles de los migrantes, rompiendo el patrón clásico de las migraciones masculinas laborales en la dirección sur-norte. Entre otros aspectos, se observan nuevos perfiles sociales como el que revelan las crecientes cuotas de mujeres dibujando un protagonismo laboral más allá de su visibilidad de acompañantes y de la reunificación familiar, jóvenes y menores de edad. Hoy en día se habla de porcentajes similares entre migrantes hombres y migrantes mujeres, como lo demuestra 49.4% del *stock* migratorio mundial a las mujeres en el 2000 (UN, 2009: 1). Estos nuevos perfiles exigen otra visión sobre las dinámicas migratorias y, por tanto, acciones particulares en su gestión; en el ejemplo mexicano, se presenta el cambio de perfil del migrante rural con, sin o baja escolaridad, a migrante internacional urbano, como también el rostro indígena.

Sobre los actores, se añade una mayor intervención institucional por diferentes frentes que incluso entran en contienda. Las migraciones in-

³ La frase puntual surge de la presentación del informe *Migraciones en el mundo, 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo*, Suiza, OIM.

⁴ En México está el programa 3 x 1 desde la década de 1990. En otro ámbito, se han instrumentado sofisticadas metodologías para la cuantificación de esos recursos a escala mundial que dan puntual seguimiento al comportamiento de las transferencias de dinero; entre los ejemplos están las proyecciones que realizan el Banco Mundial y firmas bancarias.

gresan a las agendas de los Estados⁵ a tal grado que se dibujan plataformas no sólo gubernamentales sino también partidistas, como suelen ser los ejemplos de Estados Unidos y la orientación del voto por posiciones anti o promigrantes en las campañas políticas en Europa. Es decir, tales escenarios suelen crearse en las naciones receptoras. En casos como México, la agenda estuvo marcada de manera importante por una práctica estatal de la “no política”, consigna que acuña el papel pasivo y omiso de los gobiernos en turno y que estuvo acompañada de una historia de negación de los mexicanos emigrantes internacionales. En ese curso se dibujó una imagen negativa que derivó en construcciones populares como el “pachuco”, figura pasada por la crítica chicana (Maciel, 2000), y que más recientemente fue reivindicada al considerar el heroísmo de los migrantes internacionales en virtud de la aportación financiera al país vía remesas. El tema de las remesas ha sido ampliamente documentado y su engranaje en la intervención estatal al fomentar el envío de estos recursos para el desarrollo local.⁶

La academia tiene un papel destacado puesto que se han creado programas y centros de investigación especializados a escala regional y mundial,⁷ y la irrupción de estudios de corte uni y multidisciplinario abarcando una variedad de dimensiones que enriquecen los estudios clásicos. Hoy día esa literatura, entre estudios de caso e informes, hace inabarcable la producción en torno a las migraciones. Entre la cantidad de obras se pueden clasificar ciertos temas selectos, sin agotarlos: políticos en amplios espacios como la geopolítica o en la versión estatal que abarcan desde la seguridad, ciudadanías, derechos humanos

⁵ Se precisa que las *políticas migratorias*, definidas como aquellos instrumentos jurídicos, políticos y económicos que determinan el control de las salidas y entradas de personas en un régimen nacional soberano sobre el control demográfico en su territorio, se han establecido y practicado en todos los países por la potestad histórica del Estado. Al respecto, hay países con menor o mayor experiencia como el caso de las “naciones de inmigrantes”; ejemplo de lo anterior es Estados Unidos (ver Alarcón, 2013, y Vereza, 2010, entre otros). Sin embargo, es en el contexto de las migraciones clandestinas que el tema migratorio, hoy llamado “gestión migratoria”, se convirtió en una cuestión global.

⁶ Sobre este aspecto se puede consultar en línea el programa 3 x 1 del gobierno federal mexicano.

⁷ Esto lo ilustra el establecimiento de El Colegio de la Frontera Norte en la década de 1980.

y gestión fronteriza y migratoria; económicos, dominados por la visión utilitarista de las remesas, sobre mercados de trabajo y varias ecuaciones entre oferta y demanda laboral, cuestiones articuladas a la pobreza, la subsistencia y el desarrollo; y como un apartado definitivo está el que abarca las complejas cuestiones sobre los procesos de integración o asimilación, así como el de la etnicidad que pone arriba el perfil indígena, referentes que permiten procesos más amplios del cambio cultural y que aplican lo mismo a lugares de origen como de destino y tránsito.

De los nuevos rostros de migrantes y las nuevas instituciones, cabe mencionar el papel más activo de los organismos multilaterales en diferentes campos: migraciones y trabajadores internacionales, como de derechos humanos, género y desarrollo. En esta perspectiva, se advierte el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la situación de los migrantes en tránsito y destino donde la Iglesia católica ha tenido un destacado protagonismo. Y los propios grupos creados como las famosas asociaciones transnacionales de oriundos o aquellos que buscan a personas perdidas en el trayecto migratorio, como el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos (Cofamide); en este rubro ingresa también la organización espontánea de los inmigrantes en Estados Unidos y sus multitudinarias manifestaciones a favor de la ciudadanía.

Así, dentro de la diversificación, multidireccionalidad y complejidad de las migraciones mundiales al cambio del siglo *xxi*, América del Norte se constituye en un desafío regional en materia migratoria y cada país de los tres que además son socios comerciales, representa retos particulares: dos de ellos son potencias internacionales y receptores de migrantes de todo el orbe, y México resulta ser territorio estratégico continental a partir de lo que acontece en su frontera sur por donde se intensificaron los flujos irregulares por tierra y por mar. Su alcance puede ser definido dentro de la concepción de “tercera frontera” por su geografía e historia en relación con Estados Unidos, genéricamente llamado “el norte”.⁸

⁸ Históricamente la tercera frontera funciona como una analogía para referir un espacio intermedio de paso entre un lugar y otro, y no necesariamente en espacios contiguos como ocurre en el análisis geopolítico.

El laboratorio mexicano y su frontera sur

Es con ese referente de la diversificación que se puede observar la complejidad de las dinámicas migratorias en México, considerado un laboratorio mundial. De hecho, de las tres naciones norteamericanas, la inmigración internacional en suelo mexicano es la más baja cuantitativamente: según las estadísticas de los censos nacionales, a inicios del siglo XIX se registraron 100 mil extranjeros en calidad de residentes, y a principios del 2000 los números alcanzaban medio millón de personas en esa condición (Conapo, 2004: 94). De esta forma, su carácter de país de origen responde a sus nacionales que van a Estados Unidos; destino por los inmigrantes extranjeros en su mayoría estadounidenses y por la alguna vez reconocida política de asilo que atrajo a algunos europeos y sudamericanos; de tránsito por las personas de Centro y Sudamérica, así como extracontinentales que transitan a lo largo de su territorio; y finalmente, México como país de retorno a partir de las experiencias de las repatriaciones voluntarias y forzadas de mexicanos que regresan como resultado de la persecución antiinmigrante desde principios del siglo XXI.

A estas tendencias se añaden las trayectorias internas, históricas y emergentes relacionadas con el crecimiento de las ciudades grandes o medias, y el desarrollo de enclaves agroindustriales en puntos muy localizados del país que demandan mano de obra intensiva, como el corredor Pacífico de Colima hasta Baja California y las regiones azucareras en 15 entidades de la República que anualmente movilizan a 60 mil cortadores de caña. Es decir, la complejidad migratoria articula migraciones nacionales e internacionales con mayores alcances que la mera inercia de ir de punto en punto en una escala hacia la frontera norte. En lo que concierne a otros procesos fronterizos, se encuentran las dinámicas cotidianas que responden a los vínculos históricos, así como de cambios y novedades sociológicas, en uno y otro caso, como las migraciones laborales temporales en Chiapas, ya centenarias, y más recientes en Tabasco y Quintana Roo. Si bien la imagen más difundida es la del jornalero guatemalteco en las fincas de café en la influyente región del Soconusco, lo cierto es que también hay trabajadores internacionales beliceños en la zafra del sur de Quintana Roo y en un cierto periodo guatemaltecos en el ingenio de Tenosique, Tabasco (García,

2013), por no hablar de la mano de obra hondureña (Hernández, 2012) y salvadoreña en los cítricos y frutales de Chiapas.

A esta tradicional presencia centroamericana en la frontera sur, se sumó el creciente volumen de migrantes irregulares rumbo al norte que, debido a la persecución y el acoso, diversificaron los puntos de entrada por la frontera y costa caribeña al sur. Al respecto, se ha referido que en la línea limítrofe sureña hay cuatro direcciones por las que cruzan los centroamericanos: ruta sur (por donde atraviesa la mayoría de los trabajadores temporales); centro (camino tradicional de los cortadores de café con permiso, que ha tenido un auge como punto de internación de los migrantes irregulares, incluso de los que se dirigen a Quintana Roo); noroeste (muy recurrente en los flujos hondureños rumbo a Tabasco y la península de Yucatán); y noreste (en la franja correspondiente a la frontera con Belice) (Cortez, Cáceres y Venegas, 2005). Cabe señalar que a los puntos formales se agregan los informales creados para la comunicación cotidiana de las comunidades transfronterizas, mismas que se aprovechan para otros intercambios. En la frontera con Belice, además de los dos puntos de internación formales (Subteniente López y La Unión), hay “puentes” de comunicación entre los ejidos cañeros y sus contrapartes beliceñas: por lo menos hay seis localidades frente a frente entre la docena de ejidos en la rivera fronteriza de Río Hondo.

En síntesis, dentro del panorama expuesto sobre la tremenda fuerza de movilidad humana, sobresalen las condiciones de los desplazamientos migratorios clandestinos por diversas fronteras en el mundo. Esta situación se ha caracterizado como una contradicción entre la desnacionalización económica y la renacionalización soberana del control de fronteras (Sassen, 2006). En pocas palabras, la globalización agiliza entradas y salidas de bienes y servicios, pero pone mayores trabas y muros a la gente que se mueve.⁹ Tal entorno estableció la cimiento de la vulnerabilidad de miles de seres humanos haciéndolos objeto de la

⁹ Aun y con todo, los permisos laborales en el programa de trabajadores huéspedes no garantizan los derechos laborales. En México, la falta de difusión de la FMTF y sus programas o trámites de regularización de extranjeros, deja en el desamparo a los jornaleros agrícolas y otros, como las mujeres en el mercado sexual (en los requisitos está el desempeñar un “trabajo honesto”), así como de los ya asentados por décadas y que no cuentan con documentos. Además de esta población que vive y trabaja en condiciones de vulnerabilidad, está su ascendencia, por lo que la falta de derechos sociales se hace extensiva a sus hijos/as.

delincuencia común, de empleadores abusivos¹⁰ y del desinterés social e institucional. Sobre ese marco que invisibilizó por mucho tiempo los flujos irregulares y su particular situación, parte de la industria de la migración creció montada en los trayectos clandestinos que fueron cooptados e intervenidos, en algún punto y momento, por el crimen organizado al amparo de complicidades, omisiones y negligencia de los Estados.

En México esta violencia de Estado no es más que una condición estructural que ha cobrado víctimas mortales y, sobre ello, acrecentado la impunidad de la violación de los derechos humanos de las y los migrantes. Ghosh (2008) ha señalado que la falta y dificultad del nexo entre migraciones y derechos humanos sigue siendo el “eslabón perdido” en la cadena institucional de la administración de la migración internacional y su instrumentalización. Aun cuando la vulnerabilidad sea un elemento intrínseco a las migraciones clandestinas, su carácter estructural deja ver contextos marginales, rezagos acumulados y violencia en los lugares de origen.

No obstante, en la agenda migratoria, las empresas que demandan mano de obra internacional ya no pueden eludir, al amparo de la discrecionalidad en la aplicación de las disposiciones legales migratorias y laborales, el cumplimiento de los derechos de sus empleados/as. Los abundantes estudios sobre los trabajadores migrantes nacionales e internacionales en la agroindustria mexicana y, en concreto, en la frontera sur, describen y analizan las condiciones de precariedad y de inserción donde se revela la falta de atención institucional y la indiferencia empresarial, cuyas firmas transnacionales también son omisas. En el caso de la caña de azúcar, los trabajadores y sus familias carecen de los requerimientos mínimos, muchos de ellos sin la FMTF, lo que ocasiona abusos de todo tipo como en la experiencia de los cortadores de caña beliceños que llegan al ingenio de Quintana Roo; en tanto que contar con ella tampoco garantiza nada en términos de mejores condiciones,

¹⁰ La explotación laboral es un recurso del mercado de trabajo que absorbe mano de obra de la migración clandestina y la que cuenta con permisos en los programas de empleo temporal. Como lo revela el *Informe Jornaleros Safe* (2012), las condiciones precarias de los jornaleros agrícolas mexicanos que van a laborar a Estados Unidos con la visa H2A, han sido equiparadas a las de los empleados sin permisos migratorios (Durand, 2006, entre otros). La situación no es distinta para el caso centroamericano al sur de México (García, 2013).

excepto que sufran amenazas de deportaciones, como entre los cortadores guatemaltecos en Huixtla (García, 2013; García y Décosse, 2014).

Sobre esta condición de vulnerabilidad se añade la precarización de sus asentamientos laborales en las llamadas “galeras”, instalaciones inadecuadas carentes o deficientes de servicios básicos. En un estudio realizado en siete regiones cañeras del sureste, se registraron situaciones extremas en este tipo de alojamientos, además del abuso laboral producto de la desregulación, vigilancia y seguimiento de estos empleos donde el modelo de trabajo es de explotación extrema (García, 2013). Si bien se puede argumentar que “eso ya se sabía y existe desde hace muchos años”, lo cierto es que en las nuevas condiciones institucionales (nuevas leyes, derechos humanos, gestión migratoria), esos viejos problemas adquieren un nuevo carácter y condición sociológica. No se habla de lo mismo aunque sea el mismo trabajador de finales del siglo XIX a principios del siglo XXI.

La amplia literatura sobre migraciones enumera diversas causas que obligan a las personas a salir de sus países.¹¹ En esta visión casuística se han ubicado situaciones críticas como la pobreza, el desempleo, las crisis productivas, los desastres naturales, la inestabilidad política, la violencia a varias escalas y, más acorde con las imágenes crudas de la situación mexicana, la inseguridad pública y el terror del narcotráfico.¹² Esta lista inagotable coincide con los elementos identificados en las variables de las “amenazas a la seguridad”: los “factores contribuyentes” (tendencia de riesgos) y las “nuevas amenazas” (Stein, 2009).

Consideraciones finales

La tríada seguridad humana-migraciones-desarrollo social puede considerarse un horizonte problemático en función de esos nexos que Ghosh (2008) analiza al destacar el conflicto, más pragmático que teórico, entre

¹¹ De hecho, la producción académica en este aspecto es importante y marcó, todavía en estos días, tendencias de investigación sobre la pobreza como causa de la expulsión de población; en esa línea se creó un debate en torno a si eran los más pobres los que emigraban (ver entre otros a Escobar, 2008) y a la situación de pobreza de los inmigrantes en Estados Unidos (Levine, 2001).

¹² Indudablemente que los desplazamientos de población por la violencia provocan flujos internos e internacionales. Esto es claro también en el caso colombiano u otros acontecimientos históricos que provocan los exilios y refugios políticos.

derechos humanos y migración. De igual modo, se presenta otro referente teórico y práctico en el binomio desarrollo y migración, cerrando la relación con el concepto de *seguridad humana*, cuyos componentes (económicos, alimentarios, de salud, ambientales, personales, comunitarios, políticos) consideran los detonantes de la migración (crisis económicas, búsqueda de mejores niveles de vida, desastres, inestabilidad política, políticas migratorias). La seguridad humana identifica como amenazas el tráfico de personas, el crimen organizado y el tráfico y consumo de drogas, aspectos que atraviesan los mayores riesgos en las migraciones.

En conjunto, la atención a las necesidades sociales básicas orientadas a una vida digna (en regímenes políticos democráticos incuestionables), comprende los componentes de la seguridad humana y factores adversos o detonantes de la migración. La ley de desarrollo social en México posee los elementos clave para diseñar un esquema de acción institucional partiendo de estas dimensiones complejas. La tríada seguridad humana-migraciones-desarrollo social es viable, la voluntad institucional no queda sólo en las dependencias gubernamentales, ni en el monitoreo de los derechos humanos o en las migraciones en tránsito (como se retoma en la política internacional de la Secretaría de Relaciones Internacionales mexicana), tampoco únicamente lo que ocurre en la frontera internacional con Chiapas.¹³ La agenda es de todos a favor de las migraciones voluntarias y seguras en un marco de desarrollo, bienestar y vida digna.

Bibliografía

- Alarcón, Rafael (2013), "U.S. immigration policy and the mobility of Mexicans (1882-2005)", *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 1, enero-junio, pp. 185-218.
- Castles, Stephen y Miller, Mark J. (2004), *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Fundación Colosio, Secretaría de Gobernación.

¹³ A este sesgo que ha creado imaginarios y estereotipos de las migraciones en México la autora lo ha caracterizado como la "chiapanización" de la frontera sur (García, 2013).

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2011), *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes en México*, México, Autor.
- Cortez, Daniel, Carlos Cáceres y Roselí Venegas (2005), “Diagnóstico general de los flujos de los trabajadores temporales de la frontera sur de México. Resumen de principales hallazgos y tendencias a futuro”. Recuperado de http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Investigacion/Avances_Investigacion/Trabajadores_Temporales.pdf (consulta: 5 de mayo de 2011).
- Durand, Jorge (2006), *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población.
- Escobar, Agustín (comp.) (2008), *Pobreza y migraciones internacionales*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Fernández, Carmen (2012), “Tan lejos y tan cerca: Involucramientos transnacionales de inmigrantes hondureños/as en la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas”, *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 4, pp. 140-172.
- García, Martha (2013), “Migraciones laborales, derechos humanos y cooperación internacional: Cortadores de caña centroamericanos en la frontera México-Belice”, *Trace*, núm. 63, julio, pp. 7-23.
- García, Martha y Décosse, Frédéric (2014), “Agricultura intensiva y políticas de migración laboral: Jornaleros centroamericanos en México y marroquíes en Francia”, *Migración y Desarrollo*, en prensa.
- Ghosh, Bimal (2008), “Derechos humanos y migración: El eslabón perdido”, *Migración y Desarrollo*, primer semestre, pp. 37-63.
- Ignatieff, Michael (1999), *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, España, Taurus.
- Informe Jornaleros Safe (2013), *Jornaleros mexicanos en EU con visa. Los modernos olvidados*, México, Centro Independiente de Trabajadores Agrícolas, United Farm Workes, Global Workers Justice Alliance, Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, Catholic Relief Service.
- Hobsbawm, Eric (1998), *Historia del siglo xx*, Buenos Aires, Crítica.
- Laczko, Frank y Rudolf Anich (2013), “Tendencias de la migración: Comparación de las cuatro direcciones”, en Organización Internacional

- para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo, 2013: El bienestar de los migrantes y el desarrollo* (pp. 54-87), Suiza, Autor.
- Levine, Elaine (2001), *Los nuevos pobres en Estados Unidos: Los hispanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Maciel, David (2000), *El bandolero, el pocho y la raza: Imágenes cinematográficas del chicano*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Siglo XXI.
- Morin, Édgar (2001), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- Sassen, Saskia (2006), *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press.
- Stein, Abraham (2009), “El concepto de seguridad multidimensional”, *Centrales*, Organización Demócrata Cristiana de América.
- United Nations (2009), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, Estados Unidos, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.
- Verea, Mónica (2010), “Principales lineamientos de las políticas migratorias en Estados Unidos, España y Singapur”, en Elaine Levine y Mónica Verea (coords.), *Políticas migratorias y movilidad laboral en Estados Unidos, España y Singapur*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 25-54.

CAPÍTULO VIII

El concepto de *refugiado ambiental*: Un tema pendiente de la seguridad humana en el marco de la cooperación internacional

*Lauro R. Rodríguez Z.**

Las siete dimensiones que convencionalmente se aceptan como parte de la definición de la *seguridad humana*, es decir, la seguridad en materia económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política, todas se manifiestan o están presentes ante los desplazamientos humanos por pérdida del hábitat ante un desastre natural. De ahí la importancia de abordar este tema, que efectivamente, como muchos autores lo han reconocido, tiene un enfoque multidisciplinario.

Uno de los efectos más importantes del deterioro ambiental que registra el planeta es el cambio climático. La modificación del nivel de calor generado a escala global ha propiciado que fenómenos recurrentes como son los huracanes, las heladas, los vientos fuertes y las marejadas, entre otros, tengan repercusiones directas sobre los espacios geográficos, regularmente utilizados por las personas en el mundo como hábitat.

* Candidato a Doctor en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública de Veracruz, Maestro en Negocio y Relaciones Internacionales por El Colegio de Veracruz, Maestro en Administración Pública por el Instituto Politécnico Nacional, licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana y en Economía por la Universidad Iberoamericana. Investigador del Colegio de Veracruz.

El problema fundamental de la contaminación mundial no sólo es la destrucción del medio ambiente, de los recursos naturales y de la capa de ozono, sino la transformación del estándar de vida que tendrá la humanidad, a partir de las repercusiones que tengan los fenómenos naturales, catalogados como catastróficos, en las personas.

Las previsiones de la situación del medio ambiente indican que de mantenerse la actual explotación de los recursos naturales y de emisión de gases, se provocará el incremento del calentamiento global, por lo que la faz de la tierra cambiará su fisonomía: donde hay selvas, habrá desiertos; donde hay desiertos, habrá inundaciones permanentes; donde hay agua, escaseará; y las ciudades ubicadas en los litorales podrían desaparecer por efecto del crecimiento de los mares.

Ante este escenario, en el mundo se empieza a debatir un tema fundamental: ¿Qué va a pasar con la población desplazada de su hábitat por fenómenos naturales?, y ¿qué tratamiento jurídico, humanitario, económico y de salud, entre otros, se le debe dar a poblaciones desplazadas por fenómenos naturales catastróficos allende las fronteras de sus países de origen?

El presente trabajo busca abordar el tema de la conceptualización de la migración forzada por fenómenos naturales a escala internacional, lo que se empieza a denominar como “eco-refugiado” o “refugiado ecológico”, mismo que ya se presenta en algunas áreas de África, en lugares donde la hambruna ha hecho presa fácil a la población por los procesos de desertificación de la tierra, generada por la tala inmoderada de las zonas verdes y arboladas.

El eco-refugiado representa, sin duda, un fenómeno social que debe ser motivo de análisis. No se trata de una figura ficticia de la migración, sino de un fenómeno real, que requiere de un tratamiento especial de parte de la comunidad y las organizaciones internacionales.

Limitaciones del concepto de *refugiado*

El concepto de *refugiado* ha derivado, principalmente, de los acontecimientos de guerra que se suscitaron en Europa, así se desprende del análisis de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, emitida el 28 de junio de 1951, que en su artículo primero, inciso

B,¹ se refiere a los asuntos acontecidos antes de 1951 en Europa u otro país, en franca alusión a los desplazamientos de personas generados en la Segunda Guerra Mundial.

En el inciso A del artículo antes mencionado, punto 2, deriva la definición de *refugiado* que actualmente usa la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual es la siguiente:

Refugiado es una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Esta definición, como se puede apreciar, es limitativa, ya que únicamente establece criterios de carácter político relacionados con condiciones de discriminación de la persona que está fuera de su residencia habitual debido a que en su país de origen no pueda encontrar apoyo para regresar o no quiera regresar a él por temor fundado.

Elementos del concepto de *refugiado*

Para poder establecer si la figura de *refugiado ambiental* o *eco-refugiado* es factible en el derecho internacional, se deben analizar los elementos del concepto de *refugiado* que establecen tanto la Convención de Ginebra (1951) como su protocolo:

- Primero, la definición parte del supuesto de que una persona se encuentra fuera de su país.

¹ “B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras ‘acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951’, que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) ‘Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa’, o como
b) ‘Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar’.”

- Segundo supuesto, la persona tiene un temor fundado de que será perseguida por diversas razones, entre las que se encuentran las siguientes:
 - Raza.
 - Religión.
 - Nacionalidad.
 - Pertenencia a determinado grupo social.
 - Por opiniones políticas.
- El tercer supuesto de la definición es que la persona tenga temor de regresar, dado que su Estado no puede protegerlo.
- Y cuarto, que no pueda regresar a su país de origen por sí mismo, lo cual establece una característica específica del refugiado.

Entonces, hay la característica fundamental del refugiado: la de ser perseguido político y no poder regresar a su país de origen.

Es importante destacar que en esta definición queda claro que no cabe la posibilidad de que se utilice el concepto de *refugiado* para referirse a las personas que son desplazadas de su hábitat de origen por desastres naturales, que modifiquen permanentemente su zona de residencia y forma de vida.

Más bien, el término *refugiado* se acerca al de *asilado*, que incluso ha sido reconocido como sinónimo del primero en la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe (ACNUR, 1999), en donde se reconoció que:

El Seminario abordó la utilización de los términos “asilo” y “refugio” en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección a extranjeros que la ameriten. El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento, por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 Relativa a el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 o, el de asilados según los Convenios Interamericanos en la materia.

Por tanto, podemos concluir que el concepto de *refugiado* es una especie del concepto de *asilado*, que es genérico y se refiere a todas

aquellas personas que buscan la protección de un país diferente al suyo, cuando se reconocen como víctimas de persecución.

Lo anterior refuerza el hecho de que el término *refugiado*, a secas, no puede ser utilizado para aquellos casos diferentes a los que establece la Convención de Ginebra, la cual es sumamente específica.

Especialización de la terminología jurídica

Se ha reconocido, de manera muy vaga, que el término *refugiado* tiene que evolucionar hacia uno que sea incluyente, que reconozca otras situaciones u origen del desplazamiento de la persona de su país de origen hacia otro, aunque en los documentos internacionales sobre refugiados hay una tendencia más bien a especializar el término *refugiado* para que no sea utilizado en situaciones diferentes a las que establece la Convención de Ginebra, tal como se señala en la Declaración de Cartagena (ACNUR, 1984), en su apartado II, inciso b), la cual propone: “Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes”.

Como se aprecia, esta declaración reafirma la necesidad de no salirse de los parámetros que establece la Convención de Ginebra para definir el término *refugiado*, pero al mismo tiempo identifica que puede haber otro tipo de migrantes, que no son generados por un estado de persecución política en sus países de origen, a los cuales hay que darles un tratamiento diferenciado a lo establecido en la citada convención.

El tema de los desplazamientos poblacionales con motivo de una modificación del hábitat de las personas es real. Así lo establecen diversas organizaciones, entre ellas, el Foro Económico Ambiental (2008), que indica:

Actualmente la Cruz Roja Internacional calcula en más de 25 millones el número de personas desplazadas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares debido a las sequías, desertificación, erosión de los suelos, desastres ecológicos y otras causas medioambientales. Son los llamados “refugiados ambientales”, que en el año 1998 superaron a los desplazados por las guerras, y que en 2010 podrían llegar a ser más de 50 millones de seres humanos afectados por esta situación.

Lo anterior habla de que hay ya predicciones que indican que el problema del calentamiento global, que genera una modificación de los patrones de lluvia y desertificación a escala mundial, será uno de los causantes de que poblaciones enteras vean modificado su hábitat de forma tal que no puedan seguir viviendo en él, lo que provocará migraciones masivas, tanto hacia otros países como al interior del país afectado.

Diversas organizaciones han levantado la voz para generar una conciencia en el ámbito internacional que lleve a crear nuevas estrategias y la modificación de los patrones de desarrollo que actualmente afectan el medio ambiente. Las referencias parecen hablar de “escenarios catastróficos”,² entendidos éstos como una calamidad que no sólo tiene el grado de desastre, sino que es considerada un desastre de manera permanente por el Foro Económico Ambiental (2008); por ejemplo:

La organización ecologista Amigos de la Tierra advierte que los 22 pequeños Estados insulares del Pacífico tienen una preocupación común: que el cambio climático torne inhabitable su tierra natal. El cambio climático y el ascenso del nivel del mar son amenazas graves para estos pueblos. Un caso urgente es el de la isla de Tuvalu, en el Pacífico Sur. La potencial desaparición de este país podría materializarse en las próximas décadas si continúa el proceso de calentamiento global del planeta y el consiguiente aumento del nivel de los mares y océanos.

Las consecuencias del cambio climático, como se aprecia, tienen dimensiones que incluso podrían generar que países enteros desaparezcan. Es claro que las acciones de protección civil en el mundo, debido a las calamidades que se presentan, han avanzado sustancialmente, incluso, la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU), en sus estudios, indica que los desastres naturales se han intensificado y que, sin embargo, el número de vidas que se pierde por los mismos ha disminuido, no así el grado de daños que generan en la población.

El *Reporte Económico y Social 2008* de la ONU indica claramente que a partir de 1988 el número de personas fallecidas por desastres disminuyó drásticamente, en tanto que el número de personas afectadas por los mismos se incrementó sustancialmente.

² El concepto de *escenario catastrófico* es propuesta de quien escribe el presente documento.

El efecto inmediato de que el número de personas afectadas por desastres se incremente y termine generando un movimiento migratorio de la población hacia espacios o hábitats que estén en condiciones de recibir a la población desplazada, tanto al interior del país en cuestión o en aquellos países limítrofes, es real, ya lo vimos en el caso del terremoto de Haití de 2010 y su población desplazándose hacia República Dominicana, país que detuvo militarmente ese flujo migratorio.

De ahí que desde hace dos décadas se haya iniciado la utilización del concepto de *refugiado ecológico* o *eco-refugiado* o *desplazado ambiental* para describir a las personas que tuvieron que dejar su hábitat por efectos de la naturaleza. Como lo señala Adriana Orsi (2008):

Hace dos décadas atrás no se utilizaba el concepto de refugiado o desplazado ambiental. Hoy es un término de uso común. Se refiere a las personas, pueblos y, en la situaciones más graves, ciudades que se han visto obligados a trasladarse desde su tierra natal, o sea migrar, debido a problemas derivados con el ambiente, como desastres naturales: huracanes o tsunamis, y también por otras razones de devastación como son la deforestación, desertificación, inundaciones, o sequías, con la consecuente falta de agua, alimentos y energía, y riesgo de enfermedades, lo que hace que para estas personas, existan pocas o ninguna esperanza de retorno.

Incluso, el concepto ha sido utilizado por dependencias del gobierno de Estados Unidos como parte de sus estudios sobre las posibles repercusiones que tendrá el cambio climático y los efectos de los desastres naturales generados por éste:

En su estudio *Refugiados ambientales: Uno de los principales problemas del siglo XXI*, publicado en febrero de 2005, el Foro Ecoestratégico del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señalaba que según un informe realizado por el Pentágono (Departamento de Defensa de los EE.UU.) y publicado en la revista *Económica Fortune*, “el gobierno de Washington debe prepararse para rechazar oleadas de refugiados ambientales hambrientos procedentes de México, Sudamérica y el Caribe” (Pont y Sánchez, 2006: 127).

El concepto de *refugiado*

Como se puede apreciar, la comunidad internacional y los organismos especializados, como los medios de comunicación, han hecho uso del concepto de *refugiado ambiental* o *eco-refugiado*; sin embargo, los países buscan distinguirlo para que refleje únicamente situaciones de movimiento de personas por cuestiones políticas; es decir, el término de *refugiado* no cabe en el derecho internacional para referirse a los desplazados ambientales.

El concepto de *refugiado*, en este contexto, no puede utilizarse para denotar una condición en la cual un núcleo de población se desplaza hacia otras latitudes, dentro de su país o en otro, por condiciones de desastre natural, ni combinaciones de este concepto con otros vocablos, como en el caso de *refugiado ambiental* o *eco-refugiado*.

Tratar de incluir el concepto de *refugiado* en las descripciones conceptuales que no se refieran a condiciones de movimiento de personas por persecución política conlleva un error, dado que las conferencias internacionales sobre la materia hacen énfasis en reafirmar la utilización del término de *refugiado* a una condición política.

Diferenciar la situación de desplazamiento migratorio por afectaciones naturales de la del refugiado político es prioritario, a fin de que se establezca una distinción que permita hablar de diferentes hipótesis.

En esencia, un desplazado ambiental no es un perseguido político, sino un ser humano en situación de riesgo o amenaza de pérdida de la vida, la integridad física o sus bienes y posesiones, por un agente perturbador generado por la naturaleza.

De ahí que se requiera proponer un término que no genere confusiones, desde el punto de vista legal, y que sea adoptado por la mayoría de los países, a partir de una conferencia.

El desplazado ambiental

Uno de los términos que se utilizan en los documentos relacionados con los movimientos migratorios obligatorios por condiciones de desastre natural es el de *desplazado ambiental*.

El término en sí no denota otra condición que un movimiento, por lo que tampoco hace referencia a la modificación del hábitat de manera

permanente, sino simplemente a una posible movilización, en tanto se regresa a la condición original que se alteró.

Así, dado que no hay tampoco literatura que permita delimitar el término, se puede señalar que su utilización denota más el tratar de describir una situación *de facto*, en lugar de darle un sentido legal, que permita a la población desplazada tener derechos y obligaciones, ya sea en su país de origen o en el que lo recibe.

Los desplazados ambientales, tal como se consideran actualmente, no cuentan con una legislación, no son reconocidos por el derecho internacional, sino como personas que requieren asistencia humanitaria. Sin embargo, se debe reconocer que la utilización del término *desplazado ambiental* puede generar menos ambigüedades en aquellos que incluyen el término *refugiado* para denotar una migración poblacional por pérdida de su hábitat generado por un desastre natural.

Es obvia la necesidad de formar un concepto que permita eliminar el uso del término *refugiado ambiental* o *eco-refugiado* y lograr obtener uno que permita diferenciarlo. De las opciones previstas en este documento, se considera que el término *desplazado ambiental* tiene mayores elementos de éxito para ser utilizado, estableciendo una serie de características que lo definirían, como las siguientes. Se refiere a:

- 1) La persona que ha dejado su hábitat en contra de su voluntad.
- 2) Que no tenga forma de allegarse un modo de satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.
- 3) Que no cuente con un lugar para asentarse temporal o permanentemente.
- 4) Que mantenga una situación de dependencia respecto de un orden de gobierno para su sobrevivencia.
- 5) Que el motivo de su desplazamiento sea una calamidad que llegue al grado de desastre.

El uso de un concepto así debe ser establecido en una convención internacional promovida por la ONU. Para ello, es importante invitar a los Estados a suscribirlo a fin de brindarle un carácter legal y permanente. El objetivo es generar las condiciones mínimas para poder atender a una población que ha sido desplazada de su país de origen por una situación de desastre natural, ya que en este momento, el derecho in-

ternacional no contempla de manera expresa la condición jurídica, económica, política, social, cultural o de seguridad que estos contingentes poblacionales tienen.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (1984), *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, p. 1. Recuperado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf> (consulta: 26 de diciembre de 2008).
- (1999), *Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe*, p. 3. Recuperado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0010.pdf> (consulta: 26 de diciembre de 2008).
- (1951), *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf> (consulta: 26 de diciembre de 2008).
- Foro Económico Ambiental (2008), “Los refugiados ambientales: Uno de los principales problemas del siglo XXI”. Recuperado de <http://www.ecoestrategia.com/articulos/hemeroteca/refugiadosambientales.pdf> (consulta: 30 de diciembre de 2008).
- Orsi, Adriana (2008), “Desplazados ambientales”, *Revista Futuros*, núm. 20, vol. VI. Recuperado de http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro20/desplazados_mundo.pdf (consulta: 30 de diciembre de 2008).
- Pérez Pont, José Luis y Piqueras Sánchez (2006), “Geografías del desorden: Migración, alteridad y nueva esfera social”, España, Editorial Universitat de València.

Seguridad nacional
y seguridad humana

CAPÍTULO IX

La seguridad humana en la seguridad nacional como una política de Estado para el desarrollo de México

*Abelardo Rodríguez Sumano**

El concepto de *seguridad humana* ha llegado a los 20 años. Apareció en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 y desde entonces no ha dejado de evolucionar.¹ Asimismo, en el campo epistémico forma parte de una discusión más amplia que oscila entre el área tradicional de los estudios de seguridad (ampliacionistas *vs.* reduccionistas) (Buzan, Barren y Hansen, 2009) y las áreas afines a las teorías de las relaciones internacionales, como el realismo y el constructivismo, los estudios de paz, el desarrollo económico y social, los estudios sobre la violencia estructural e incluso los programas de derechos

* Profesor-investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara. Es doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas por la Universidad de Miami. El autor quiere agradecer el excelente trabajo de investigación de Leticia Alejandra Flores Montoya

¹ “Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana” (PNUD, 1994).

humanos y de combate a la pobreza, que han permeado –todos– la discusión sobre los contenidos que articulan al concepto de *seguridad humana* –en permanente evolución– en las últimas dos décadas (Stamaria, 2012).

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

La formulación original provista por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue buscar expandir el concepto más allá de la defensa territorial, los intereses nacionales y la respuesta nuclear para incorporar preocupaciones universales y la prevención de los conflictos, “pero también y crucialmente un esfuerzo global de cooperación para erradicar la pobreza y el subdesarrollo” (Buzan, Barry y Hansen, 2009).

La importancia de la seguridad humana descansa en poder elevar como un asunto prioritario de los Estados y del sistema internacional el desarrollo de los seres humanos como el pilar de toda seguridad global, nacional y local. Esto llama la atención, sobre todo en países como el nuestro, debido a la actual crisis de inseguridad. Por tanto, es acertado que la Cámara de Diputados, mediante la Comisión de Desarrollo Social, tome cartas en el asunto, ya que tanto la Ley de Seguridad Nacional como la Ley del Sistema de Seguridad Pública, y los Planes Nacionales de Desarrollo se quedan cortos respecto del papel de la seguridad humana en México.

En el ámbito institucional, la seguridad humana va de la mano con lo que se conoce como la “gobernanza global”, ya que los principales proponentes provienen de los países miembros de la ONU (UNOCHA, 2013). Asimismo, las naciones líderes que han impulsado la ampliación del concepto y de su aplicación son países como Japón y Canadá que además han incluido a la seguridad humana como parte de su política exterior y su política de seguridad y defensa, aunque en el caso de Canadá, esto ha cambiado en los últimos años, particularmente desde el 11 de septiembre de 2001 por su acercamiento a Estados Unidos y su política belicista (Greaves, 2011). En México, el término de *seguridad humana* se encuentra todavía muy tibiamente inscrito en el marco del Ejecutivo federal y no está lo suficientemente desarrollado en las legislaciones sobre seguridad y defensa del Estado mexicano.

En los tres casos, a nivel de la ONU, de los países impulsores y del debate conceptual, el consenso es colocar al ser humano en el epicentro de la seguridad del sistema internacional y de los Estados. Sin embargo, no hay un documento definitivo en la Naciones Unidas ni su cabal incorporación a sus legislaciones respectivas.²

Por consiguiente, están las dos grandes dimensiones del concepto: en la política interior de los gobiernos y sus sociedades y en el marco de la política exterior que gravita en el sistema internacional y a la cual responden los intereses nacionales de los Estados. Es precisamente a este punto que nos vamos a referir. Aunque en la práctica esto no ocurre, para que la seguridad humana en México cuente con un marco normativo y de carácter legal e institucional debería estar al lado de la seguridad nacional, la seguridad pública y ser concomitante de los programas nacionales de desarrollo. Creemos que debe estar dentro de estos documentos ya que corresponde al titular del Ejecutivo federal, en consonancia con los poderes de la Unión, elevar al individuo como eje no sólo del desarrollo sino de la estabilidad y de la seguridad del Estado nacional en el concierto de naciones.

Objetivo

El texto se divide de la siguiente manera: se presenta un acercamiento a las relaciones internacionales, los estudios de paz, la violencia estructural y al impulso de los derechos humanos y el desarrollo en las Naciones Unidas, así como a las explicaciones y definiciones de seguridad humana, seguridad de Estado y seguridad cultural para fijar la complejidad del término. Posteriormente, se hace un apretado recorrido por el papel de la seguridad nacional en el Programa Nacional de Desarrollo (PND), el papel del ser humano en la Ley de Seguridad Nacional y la Ley del Sistema de Seguridad Pública, señalando la ambigüedad entre la seguridad humana, la seguridad nacional y la seguridad pública. Al final se hace una reflexión de los problemas del concepto, y se propone, de manera sucinta, la forma en que la seguridad humana podría formar parte de la Ley de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad

² No vayamos muy lejos, tampoco hay en México consenso sobre lo que debería ser una doctrina integral de seguridad nacional, y es donde creemos que debería aparecer el concepto de *seguridad humana*.

Pública con la participación más activa de las secretarías de Economía, Desarrollo Social y de Relaciones Exteriores en el Gabinete de Seguridad Nacional, subrayando el papel de los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno en su concepción y establecimiento, elementos que conformarían una política de Estado para la seguridad nacional de México y su desarrollo en el siglo xxi.

Definiciones

En las relaciones internacionales, para el realismo es imposible obviar la búsqueda de poder por los Estados. Asimismo, los agentes más importantes de la política mundial son las entidades organizadas territorialmente (ciudades-Estado o Estados-modernos). Los cálculos de poder, la razón y la forma de maximizar su preeminencia en la política mundial se encuentran en las prioridades de su fuerza explicativa. De acuerdo con Robert Keohane, “Morgenthau es aún más brutal: La política internacional, como toda política, es una lucha por el poder” (1993: 63-64), y ahí descansa la naturaleza de su explicación teórica y práctica, y esto se puede soslayar en las aproximaciones a la seguridad humana.

Para el constructivismo, en la ausencia de normas, ejercicio del poder o acciones, se diluyen los significados de los Estados. Por ello, las normas constitutivas definen una identidad al especificar las acciones que permitirán que otros reconozcan esa identidad y respondan apropiadamente.

Por tanto, las identidades son muy necesarias en la política mundial para asegurar un tipo de orden y de esa manera generar predictibilidad en las relaciones internacionales. “Un mundo sin identidades es un mundo en caos [...] La identidad de un Estado implica sus preferencias y las consecuencias de sus actos” (Hopf, 1988). De igual manera, puede señalarse con toda precisión en dónde se encuentran sus inclinaciones y prioridades; por ejemplo, en la guerra, en la paz, o en el desarrollo y búsqueda de la cooperación y el entendimiento, o bien, la expansión y el conflicto.

La paz, como muchos términos teóricos, es difícil de definir. Pero además, como la felicidad, la armonía, el amor, la justicia y la libertad, se puede referir por su ausencia. En la noción de Johan Galtung y otros estudiosos en el tema, se ha propuesto la importante distinción entre

paz positiva y *paz negativa*. La *paz positiva* auspicia la presencia simultánea de varios estadios deseables de mente y sociedad, tales como la armonía, la justicia, la equidad, etcétera. La *paz negativa* históricamente se ha conformado por la ausencia de guerra y otras formas a gran escala del conflicto humano (Weber y Galtung, 2007).

Una de las aproximaciones en los estudios de paz y de seguridad gravita en función de la violencia estructural. Este enfoque es una revisión crítica de la política económica, ya que establece en sus raíces la desigualdad estructural en la repartición del ingreso, los bienes materiales y el acceso a la riqueza. Esa imposibilidad de amplios sectores de la población en regiones como África y América Latina, y desde luego en México, donde además engendra situaciones de violencia que algunas ocasiones es extrema (Buzan, Barry y Hansen, 2009). Uno de sus expositores es Galtung, quien retoma ideas de la Escuela de Frankfurt y de la teoría de la dependencia latinoamericana (Preston, 1999). En cualquier caso, la incorporación del desarrollo en los estudios de paz es trascendental en lo referente a explicaciones respecto de que el mayor número de muertes se da por la malnutrición, el hambre y los desastres humanos. Sin duda, esta visión permite entender en gran medida que los países que se encuentran en la periferia y los países en vías de desarrollo son más propensos a experimentar rupturas en el tejido social como fuente de la violencia estructural.

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

Como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción (ONU, 1948: 1).

En la Carta de las Naciones Unidas, la ONU señala

[...] niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; la solución de problemas

internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades (ONU, 1945: 14-15).

Como hemos explicado, el concepto de la *seguridad humana* se alimenta de varias tradiciones académicas y políticas. Así, la seguridad humana

[...] promueve la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos (UNOCHA, 2012).

Además,

[...] se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, en particular de las más vulnerables, se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos (ONU, 2012: 5).

Es en el talante de estas aproximaciones conceptuales donde está el debate y la crítica sobre la seguridad humana (Fakiolas, 2011). Por consiguiente, como no hay consenso en las Naciones Unidas y tampoco un documento definitivo, es en el nivel de Estado donde se encuentra la posibilidad de operacionalizar a la seguridad humana en la seguridad nacional.

Base física del Estado

La base física del Estado comprende población y territorio, todos sus recursos naturales y toda la riqueza de la sociedad, en el marco

de sus límites fronterizos. Este componente de la seguridad es el más concreto de los tres y las amenazas al mismo son más cuantificables que las instituciones o las ideas. Si se pierde territorio o la soberanía sobre los recursos naturales, se pierde la existencia plena de un Estado, su destino y su capacidad de ejercer poder en el sistema internacional.

Asimismo, los límites territoriales y la movilidad de las fronteras en el sistema internacional nos hablan de la complejidad de la seguridad, como la pérdida del territorio en guerra, la recuperación del mismo mediante la descolonización, el fin de la Guerra Fría, la unificación de la Alemania Oriental, etcétera. Dicho de otra manera, las nociones estáticas de las fronteras en el sistema internacional no existen, y de esta forma, se deben integrar población, territorio e instituciones.³

Seguridad cultural como elemento cohesionador de la seguridad

En el marco de la seguridad, tanto internacional como individual, las ideas y las prácticas de la sociedad que los distinguen con una comunidad son fundamentales; dentro de esas ideas el concepto de *identidad* –lo que da sentido de pertenencia– es clave: los valores, el lenguaje, las acciones emprendidas para defender sus raíces, costumbres, mitos y las colectividades. El sentido de pertenencia a ciertas prácticas socioculturales, tradiciones y lenguajes, es el vínculo con el Estado de derecho. Entonces, el principal objetivo de la seguridad societal es la conservación de las culturas, su desarrollo económico y su patrimonio histórico y cultural, y no solamente la persecución del delito. Son esos códigos de valores, costumbres, identidades colectivas e ideales que integran a la nación, construyen una forma de gobierno, delimitan una estructura territorial y edifican a un Estado. Asimismo, es importante referir que el estudio de la seguridad societal se ha visto alterado desde el fin de la Guerra Fría y se ha reforzado en la época pos-11 de septiembre en torno a la percepción de amenazas, la migración, la raza y el género, particularmente con el repunte del terrorismo y el crimen organizado transnacional.

³ En otros lados hemos abundado en esta explicación: la urgente seguridad democrática.

Para Ole Weaver, la seguridad cultural tiene que ver con la *identity security* y en el territorio se desarrollan todas las expresiones de biodiversidad y cultura que expresan la familia, la comunidad y la nación.

La seguridad humana carece de una explicación más precisa a nivel del Estado que es donde cada gobierno puede incorporarla en el sistema de naciones unidas para adecuarla a sus tradiciones internas y los principios de una legislación universal. Asimismo, la seguridad cultural permite identificar los potenciales para cohesionar a la población. Además, las definiciones de *seguridad nacional* y *seguridad cultural* se ven reforzadas por el desarrollo económico y la protección de los derechos humanos de la seguridad humana, y de ahí las podríamos integrar de la siguiente manera en torno a los niveles de análisis y de seguridad:

- Seguridad global.
- Seguridad nacional.
- Seguridad cultural.
- Seguridad humana.

Y ligar los factores internos a los factores externos y viceversa. Para continuar con este trabajo ahora nos referiremos a la seguridad en los planes nacionales de desarrollo.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982⁴

La referencia a la seguridad nacional está en el capítulo de Fuerzas Armadas, de las que apunta su “integración orgánica a las instituciones del régimen”, su legitimidad histórica y su “estricto apego a la Constitución y a las leyes”.

La relación directa de las Fuerzas Armadas con la seguridad nacional sirve al objetivo de reafirmar la independencia de México. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.

⁴ Poder Ejecutivo Federal (1980: 132-139).

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988⁵

La seguridad nacional se incluye también en el capítulo de Fuerzas Armadas:

Las fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la Nación. Asimismo, cumplen tareas complementarias dentro del desarrollo nacional de gran impacto en las áreas con mayores rezagos del país.

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

A nivel de acciones, el texto señala que

[...] en los aspectos específicos de la política de seguridad nacional [las Fuerzas Armadas] se coordinarán con las autoridades que determine el Ejecutivo, para realizar las acciones necesarias e indispensables que garanticen la seguridad y defensa nacionales.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994⁶

El documento añade la política exterior al dominio de la seguridad nacional. La *seguridad nacional* es la “condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano”, que debe preservarse en el ámbito interno y externo, “con base en la concertación interna y la negociación externa”, ambos basados en el “respeto absoluto al Estado de Derecho y a los principios que éste representa”.

⁵ Poder Ejecutivo Federal (1983: 58-63).

⁶ Poder Ejecutivo Federal (1989: 25-34).

De aquí se desprende una definición de *seguridad nacional*: “La seguridad de la Nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social”.

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

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁷

El documento prosigue la línea de vincular la seguridad nacional con la política exterior y las Fuerzas Armadas. Además incorpora algunas declaraciones sobre la naturaleza de la política nacional y el reconocimiento a los nuevos actores sociopolíticos como las organizaciones no gubernamentales (ONG).

A las Fuerzas Armadas se les reconoce su “permanente lealtad a los poderes constitucionales, su origen popular y su compromiso con el proyecto nacional han permitido tener paz interior y fronteras seguras”, lo que las hace “pilares de nuestra soberanía”.

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

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

⁷ Poder Ejecutivo Federal (1995: 15).

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

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁸

La seguridad nacional se ubica en la esfera del orden y el respeto. El hilo conductor de estas funciones es “el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales”, es decir, el Estado de derecho.

El PND 2001-2006 incorpora a la política interior como el “espacio desde el cual se garantiza la seguridad nacional y se procesan eficazmente demandas y planteamientos de los actores políticos”.

En el rubro de los intereses nacionales a cargo de la esfera de la política exterior se señala que uno de ellos consiste en “garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior”. Más adelante se manifiesta que “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

Puede decirse que las definiciones son complementarias, aunque se reconoce la necesidad de nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática, además de desarrollar la doctrina de seguridad nacional “que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir”.

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

El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en

⁸ Poder Ejecutivo Federal (2001: 128).

el poder y a su pertenencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 4 establece:

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

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁹

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

⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013: 1).

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo,

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

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

Enrique Peña Nieto

La publicación del Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto (Gobierno de la República, 2013: 101) es un buen momento para establecer las prioridades, los rezagos, los presupuestos y señalar los énfasis en el periodo 2013-2018.

Un documento lleno de buenas intenciones, en algunos casos auto-crítico y en otros insuficiente, como en los casos de la paz, la prevención del delito, las políticas de inclusión social, educativa y cultural, además del posicionamiento geoestratégico de México en el sistema internacional.

El objetivo: “Llevar a México a su máximo potencial”. En este rubro, se requiere todavía echar mano de los mejores talentos en todas las áreas y rincones del país para que dibujen y conciben con mucha ma-

por precisión y fuerza los cómo, los parámetros, las metodologías y los recursos para alcanzar el “máximo potencial”.

Cinco metas nacionales conforman su estructura: I. México en Paz; II. México Incluyente; III. México con Educación de Calidad; IV México Próspero; y V. México con Responsabilidad Global.

Además desmenuza tres estrategias transversales: *i*) democratizar la productividad, *ii*) gobierno cercano y moderno; y *iii*) perspectiva de género, las cuales buscan la descentralización del poder, el fortalecimiento del federalismo y la productividad, así como la reactivación del municipio de la mano de un nuevo pacto social y de género a escala nacional.

Los postulados del nuevo PND han modificado el tono de la guerra por el de la paz, el combate frontal de la “inseguridad” por el de la prevención del delito, la inclusión de los sectores más marginados y rezagados de la población, y la búsqueda de una educación de calidad. El motor que busca impulsar a los demás sectores es el de la productividad, el crecimiento económico, la búsqueda de la inversión extranjera, además de un mayor compromiso social del sector privado en el desarrollo económico y social de México.

No es poca cosa. Sin embargo, el PND no reconoce a fondo la crisis humanitaria por la que atraviesan las víctimas de la delincuencia, la extorsión, la insalubridad, el desempleo, así como los indígenas y los migrantes. Dichos postulados todavía pueden ser elevados a nivel de Estado con decisiones y compromisos inequívocos hacia el fortalecimiento del marco institucional, legal y social del país.

Una diferencia sustancial con el gobierno de Felipe Calderón reside en colocar en el eje de su prioridad gubernamental un México en paz –lo cual celebramos–, y sacar de los reflectores los operativos conjuntos y la información de un país violento que distinguió a su sucesor.

El replanteamiento del objetivo general y de las metas nacionales ofrece oportunidades para inaugurar decisiones y elaborar políticas públicas que reorienten la relación del Estado con la sociedad. Una relación muy dañada y cuestionada por esta última de cara a más de 75 mil muertos en el sexenio pasado, desplazados y muchos más exiliados.

La estrategia del Partido Acción Nacional (PAN) cuestionó la viabilidad de México y colocó al país en el radar de las naciones más convulsionadas de la faz de la Tierra. Ciertamente, los rezagos e ineficiencias de la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios

vienen de mucho tiempo atrás y no son de factura exclusiva de las acciones y omisiones de Calderón Hinojosa, pues son estructurales e históricas.

El cambio de estrategia de Peña Nieto, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la concentración de los temas de seguridad en la Secretaría de Gobernación no quiere decir que los problemas de inseguridad hayan desaparecido. Tampoco que las ejecuciones hayan disminuido en lo que va de la presente administración. El cambio de la estrategia en la política de Comunicación Social de la Presidencia de la República y del gabinete ha contribuido a reducir la percepción de vulnerabilidad entre la población y de cara a la opinión extranjera.

No obstante, el promedio de ejecuciones en México oscila entre los 23 acaecidos diariamente. ¡Esto sigue siendo alarmante!

Por otra parte, es benéfico que el actual gobierno amplíe el número de riesgos de la inseguridad como la pobreza, el cambio climático, la salud y otros y no sólo se concentre en el combate a la criminalidad.

Para ello, aseguran, se requiere consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional como el epicentro del proceso de toma de decisiones en la materia, y se debe subrayar que la generación de inteligencia debe ser de vanguardia, ponderada y bien jerarquizada como una de las principales responsabilidades de los encargados de la seguridad civil y militar en México. El nuevo PND pone algunos elementos de la seguridad humana en sus contenidos. Por otra parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 busca concebir una política de Estado para la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI. De este modo, se ha impulsado “una aproximación estratégica, multidimensional y dinámica con el propósito de anticiparse a los hechos y fijar las bases de una acción coordinada frente a aquellos riesgos y amenazas que pueden comprometer el desarrollo de la nación”.

De igual forma, “el Programa busca de esa manera salvaguardar los ‘derechos humanos’ y las ‘libertades democráticas de sus ciudadanos’”. En este sentido, aparece una mención de la seguridad nacional en la seguridad humana:

Conforme a la visión del Ejecutivo Federal, la política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención integral a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que impactan directamente sobre el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población,

estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental.

Este enfoque trasciende el concepto clásico de *seguridad nacional*, que privilegia amenazas convencionales de tipo político-militar, por medio de una aproximación multidimensional que considera las diversas dimensiones de la seguridad contemporánea: la económica, la alimentaria, la tecnológica, la ambiental, la societal y la humana.

El Programa para la Seguridad Nacional es un avance sustancial por lo menos en la retórica para colocar al individuo en el centro de la seguridad. Sin embargo, es insuficiente porque no hay un camino que lo acompañe, la estrategia, la metodología y las acciones que permitan documentar su referencia en la presente administración.

En suma, a la Ley de Seguridad Nacional y al Sistema de Seguridad Pública les falta una incorporación del combate a la pobreza y el desarrollo de los individuos de forma más exhaustiva y clara. Aparece en los PND, pero éstos no son permanentes, sino sexenales. Incluso, es insuficiente que aparezcan en documentos oficiales: se requiere un compromiso político y acciones inequívocas al más alto nivel en los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno que conduzcan a ese fin. Y requiere ser integral entre la política interior y exterior y el sistema internacional liderado por las Naciones Unidas.

Conclusiones

1. Como se puede apreciar, es necesario incluir como eje de la seguridad global, la paz y el desarrollo de los Estados, a la seguridad humana en el corto, mediano y largo plazos. Éste no es un camino de miel sobre hojuelas, pues países como Estados Unidos, China, Corea del Norte, Rusia y otros no comparten una visión hacia la paz y el desarrollo, ni hacia la consolidación de las capacidades creativas, económicas y materiales de los seres humanos.
2. Es necesario incluir en la Ley de Seguridad Nacional y la de Seguridad Pública los conceptos de *seguridad cultural* y *seguridad humana*, mismos que podrían darle mayor integralidad a la explicación conceptual, institucional y legal.

3. La vinculación entre la seguridad global y la seguridad nacional deben apuntar al desarrollo del ser humano como premisas fundamentales de su existencia. La UNESCO en su Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, sostiene que “la cultura tiene que ser considerada como el conjunto de características espirituales, materiales, intelectuales y emocionales propias de una sociedad o grupo social”, y que abarca “además del arte y la literatura, los estilos de vida, las formas de conveniencia, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (UNESCO, 2002: 4).
4. Es necesario que haya correspondencia entre los elementos internos y externos y entre los elementos clásicos del poder y la ampliación del concepto que pueden abonar en el largo plazo a su ampliación y a robustecer una política de Estado, además de precisar su identidad y la manera en como conduce sus intereses nacionales.
5. Es necesaria una gran discusión sobre la manera en la que se operacionaliza la seguridad humana en el contexto mexicano. Por ejemplo, en el Consejo de Seguridad Nacional no se encuentra la Secretaría de Desarrollo Social y ésta podría contribuir, junto con el Congreso de la Unión, a conformar una agenda de riesgos de las regiones marginadas del país que están siendo amenazadas por la delincuencia, o bien, que producto de la inseguridad, la pobreza y la falta de oportunidades, la población se lanza a la delincuencia como única forma de sobrevivencia.

Se requiere de una participación más activa de la Secretaría de Relaciones Exteriores para buscar hacer compatible la legislación universal de la seguridad humana en el marco de las Naciones Unidas, y que pueda ser compatible con la legislación mexicana y las distintas doctrinas de seguridad a sabiendas de que en México todavía carecemos de una doctrina integral de seguridad nacional donde la seguridad humana pueda ser un factor ineludible de su acción. De igual manera, es necesario incluir en el Consejo de Seguridad Nacional a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Economía que acompañen un programa económico y financiero para invertir en infraestructura, salud, alimentación, fuentes de empleo, desarrollo económico y social, y programas

educativos y culturales a lo largo y ancho del país que anticipen a las zonas de riesgo de la población que conforman un caldo de cultivo para la criminalidad y la desaparición de la comunidad, sus valores y su sentido de pertenencia al proyecto nacional.

Para concluir, si las propuestas y las normatividades no son acompañadas de programas estratégicos de largo alcance y transexenales, los buenos deseos y las iniciativas de los poderes de la unión correrán el riesgo de convertirse en letra muerta y por tanto el “máximo potencial de México” sea sólo una frase más de retórica sexenal y sin contenido real para todos y cada uno de los mexicanos en el siglo XXI.

Bibliografía

- Buzan, Barry y Lene Hansen (2009), *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013), *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> (consulta: 16 de mayo de 2014).
- Fakiolas, Efstathios T. (2011), “Human and national security: A relation of contradiction or commonality?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 11, núm. 4, Reino Unido: Taylor & Francis, pp. 369-384.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México. Recuperada de <http://pnd.gob.mx/> (consulta: 20 de mayo de 2014).
- Hopf, Ted (1998), “The promise of constructivism in international relations theory”, *International Security*, vol. 23, núm. 1, verano, Harvard College, MIT, pp. 172-175.
- Hynek, Niky y David Bosold (2009), “A history and genealogy of the freedom from-fear doctrine”, *International Journal*, Toronto, International Council, pp. 735-750.
- Inglehart, Ronald F. y Pippa Norris (2012), “The four horsemen of the Apocalypse: Understanding human security”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 35, núm. 1, Nueva Jersey, Blackwell Publishing Ltd.
- Keohane, Robert O. (1993), *Instituciones internacionales y teorías de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

- Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNOCHA) (2012), *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, Nueva York, Autor. Recuperado de https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf (consulta: 13 de mayo de 2014).
- (2013), *Annex to the letter dated 13 February 2008 from the Permanent Representatives of Japan and Mexico to the United Nations addressed to the President of the General Assembly. Human security-related initiatives and activities by members of the Friends of Human Security*, Nueva York. Recuperado de <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/GA%20Resolutions%20and%20Debate%20Summaries/A62695%20%20Compilation%20of%20activities%20on%20HS%20by%20UN%20agencies.pdf> (consulta: 13 de mayo de 2014).
- (2013), *Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre Seguridad Humana. Informe del Secretario General*, Nueva York. Recuperado de [https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/SG%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685%20\(Spanish\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/SG%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685%20(Spanish).pdf) (consulta: 13 de mayo de 2014).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945), *Carta de las Naciones Unidas*, Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter9.shtml> (consulta: 30 de mayo de 2014).
- (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consulta: 16 de mayo de 2014).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2012), *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, Johannesburgo. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf> (consulta: 30 de mayo de 2014).
- Poder Ejecutivo Federal (1980), *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, pp. 132-139.
- (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, pp. 58-63.
- (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, pp. 25-34.
- (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- Preston, P.W. (1999), *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI.

- Secretaría de Gobernación (Segob) (2014), *Ley de Seguridad Nacional 2014-2016*, México, Autor. Recuperado de http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 (consulta: 16 de mayo de 2014).
- StaMaria, Amparita (2012), "Non-traditional security, securitization, and human rights in east Asia: Considerations for a human security agenda", *Ateneo Law Journal*, vol. 57, Filipinas, Ateneo de Manila Law School, pp. 325-342.
- Webel, Charles y Johan Galtung (coords.) (2007), *Handbook of Peace and Conflict Studies*, Londres-Nueva York, Routledge.
- Wilfrid Greaves (2012), "For whom, from what? Canada's Arctic Policy and the Narrowing of Human Security", *International Journal*, vol. 67, núm. 1, Toronto, Canadian International Council, pp. 219-240.

CAPÍTULO X

Potenciando el desarrollo económico desde el sector defensa

*Íñigo Guevara y Moyano**

El concepto de *seguridad humana*

El concepto de *seguridad humana* propuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace 20 años, es tan amplio como profundo, pero se resume en posicionar al individuo como el objetivo principal de las políticas de seguridad, situándolo por encima del Estado. Sin embargo, identifica a los gobiernos como los principales actores encargados de proveer protección, desarrollo y dignidad a la población a la que sirven.

Es un concepto ambicioso, pues busca que los seres humanos estén ausentes de necesidad y libres de miedo, por lo que, además, está íntimamente ligado al desarrollo social.

Tomando en cuenta que la *defensa nacional* es un concepto también amplio, que incluye dimensiones militares, económicas, políticas y sociales, este trabajo busca contribuir con una parte muy pequeña, muy específica, pero relevante para ligar a la defensa con el desarrollo humano.

* Maestro en Estudios de Seguridad Internacional por la Universidad de Georgetown.

Esta colaboración, por tanto, busca explicar cómo mediante el desarrollo de políticas públicas podemos convertir el gasto en defensa en inversión para el desarrollo. Para ello es necesario identificar:

1. Que México tiene amenazas.
2. Que México requiere modernizar la tecnología de nuestras Fuerzas Armadas.
3. Que México puede adoptar mecanismos para ligar la defensa con el desarrollo nacional.

Riesgos y amenazas

El concepto de *seguridad humana* de la ONU identifica como las principales amenazas del ser humano:

1. Las guerras y los conflictos internos.
2. La violencia y el crimen.
3. La pobreza extrema.
4. Las consecuencias multidimensionales del cambio climático.
5. El tráfico de personas.
6. Los componentes económicos y sociales de problemas de salud pública.

El riesgo de una guerra convencional para México es bajo. Sin embargo, la historia y los eventos recientes en Europa del Este nos han enseñado que la geopolítica es tan dinámica como engañosa. Nadie puede asegurar que la geopolítica o la economía mundial permanezcan estables, que potencias emergentes no se tornen agresivas, o que el balance de poder militar mundial actual cambie en el mediano a largo plazo. Cualquiera de estos escenarios nos llevaría a nuevas realidades geopolíticas.

Incluso ante las prospectivas más optimistas de un futuro de fraternidad y prosperidad mundial, las Fuerzas Armadas permanecen relevantes como la base del concepto de nación-Estado. Y un Estado debe estar preparado para responder a las necesidades de protección de su población, aun ante la ausencia de una hipótesis de conflicto.

En cuanto a la violencia y el crimen, hemos vivido en carne propia como éstos se esparcen, intensifican y multiplican para poner en peligro a nuestra población y nuestro estilo de vida. Ésta es una amenaza latente y que aún no hemos superado.

El cambio climático es otra gran fuente potencial de inestabilidad, y su fuerza se proyecta mediante embates de la naturaleza. De acuerdo con el más reciente estudio sobre los efectos del cambio climático publicado por la ONU recientemente, hay un alto grado de confianza en que en el futuro cercano se incrementen e intensifiquen los ciclones, los huracanes, las ondas de calor y las ondas gélidas causando incendios forestales, sequías e inundaciones, lo que tendrá un efecto directo en la seguridad humana (ONU, 2014).

Adicionalmente, los efectos del cambio climático tienen el potencial de generar en sí nuevas amenazas, con problemas que incluyen altos niveles de desempleo, desnutrición y epidemias que causan la expansión de la pobreza extrema, la modificación geográfica, la migración extrema de poblaciones tanto rurales como urbanas, con el potencial de llevar a un aumento en el riesgo de conflictos violentos, incluyendo guerras civiles y conflictos sectarios, e incluso, guerras convencionales entre distintos Estados.

La necesidad imperante es contar con los medios suficientes para reaccionar ante las necesidades de la población, pues ésta merece una respuesta de calidad por parte de su gobierno.

La necesidad de mejorar la tecnología

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, que cita un estudio realizado por el Real Instituto Elcano, México tiene desarrollado su potencial militar en un 15% (PND, 2013-2018). Pese a grandes esfuerzos durante los últimos años, la infraestructura y el equipamiento de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad en general continúan subdesarrolladas.

Aquí nos encontramos la primera barrera: la presupuestaria. El costo de adquisición de tecnología de punta es sumamente alto. Ya sea que hablemos de un regimiento de vehículos blindados, una flotilla de fragatas o un escuadrón de aeronaves, los costos de adquisición llegan fácilmente a los miles de millones de dólares. El costo es similar para

establecer una capacidad de defensa cibernética o un programa espacial, ambos rubros en los que necesariamente México debe incursionar si quiere continuar siendo relevante en el siglo *xxi*.

La segunda barrera comienza con las necesidades de mantenimiento y actualización constantes, pues demandan un sistema logístico sofisticado y complejo, así como personal especializado. El resultado es similar en varios países del mundo que compran equipo sin contar con la infraestructura logística adecuada, resultando en el mediano plazo con flotas enteras de equipo relativamente nuevo almacenado o fuera de servicio, convirtiéndose en un lastre más que en una ayuda para sus usuarios y para la población a la que deberían servir.

En los últimos años ha habido una modernización gradual en el equipo utilizado para labores de vigilancia aérea y seguridad interior, protección de instalaciones estratégicas y capacidades de transporte; sin embargo, el crecimiento económico y demográfico demanda mayor número de sistemas. Es en este momento cuando el desarrollo tecnológico se convierte en un multiplicador de fuerzas, cuando un regimiento de blindados, una fragata o un escuadrón de aviones de combate dotados de la tecnología adecuada, dejan de ser un mero instrumento de disuasión y se convierten en componentes activos para la seguridad y protección de la población.

Los blindados modernos pueden ser dotados de sensores especiales convirtiéndolos en redes de vigilancia y reconocimiento destinadas para proveer inteligencia, o bien ser desplegados como transportes de víveres o para el rescate de personas en poblaciones aisladas; un navío de guerra se puede convertir fácilmente en un puesto de mando o en un hospital flotante para servir a poblaciones costeras; un avión de combate supersónico dotado de sensores relativamente básicos, puede realizar un reconocimiento casi inmediato en grandes áreas azotadas por embates climáticos, probando su utilidad dual: tanto para proporcionar disuasión para la defensa de la nación, como para prestar ayuda directa a la población.

Esta necesidad no ha pasado desapercibida en el Congreso, ya que basado en el dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, el punto de acuerdo del pasado 25 de febrero en el Senado de la República exhortó al Ejecutivo federal a “establecer los mecanismos financieros necesarios que permitan modernizar con alta tecnología a las Fuerzas Armadas y a

las corporaciones que integran la Comisión Nacional por la Paz” (Senado de la República, Boletín 224).

Dicha petición señala “la necesidad de buscar mecanismos de financiamiento novedosos y benéficos para el país, a fin de proveer con transferencia tecnológica, equipamiento e infraestructura a las Fuerzas Armadas, atrayendo empresas interesadas en invertir, compartir su desarrollo tecnológico y generar fuentes de empleo en el país” (Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, 2014).

Por ello, si queremos estar a la par del resto del mundo debemos tener en perspectiva cómo se compara el presupuesto asignado en México a este rubro con otras regiones y países.

Presupuesto de defensa 2009-2013

El presupuesto integrado de defensa para México en 2014 (y para ello se toma la metodología elaborada por el Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] que incluye a los presupuestos integrados de las Secretaría de Defensa Nacional [Sedena], Secretaría de Marina [Semar], EMP, CGTAP, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas [ISSFAM] y la Gendarmería por ser una sección paramilitar de las fuerzas federales) es aproximadamente 0.6% de su producto interno bruto (PIB). Para darnos una idea de nuestra realidad, el presupuesto de defensa de Estados Unidos representa por sí solo casi la mitad del presupuesto de defensa mundial. Sin embargo, su presupuesto está en claro declive y para 2015 llegará a su mínimo histórico desde antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial, principalmente guiado por el fin de las guerras en Asia central y a consecuencia de sus propios problemas económicos. Aun así, Estados Unidos asigna en proporción más de 3% de su PIB.

La proporción de los presupuestos asiáticos se mantiene en un aún lejano segundo lugar, en gran medida por potencias emergentes como China (2%), Corea del Sur (2.8%) y la India (2.5%), que destinan arriba de 2% de su PIB a defensa. Incluso, Japón, que mantiene una política internacional en cuanto a defensa muy reservada, destina 1% de su PIB a defensa (SIPRI, 2014).

Europa, al igual que Estados Unidos, experimenta un declive, bajando 20% en conjunto: de un promedio de 2.0 a 1.6, su mínimo histórico en los últimos 60 años.

En números duros, el promedio de presupuestos de defensa en el mundo es de 1.75 billones de dólares (SIPRI, 2014), y el promedio de inversiones en equipo anual es de 500 000 millones de dólares. De éstos, aproximadamente 75 000 millones de dólares están “amarrados” a políticas de compensaciones económicas, pero esta cifra está creciendo (IHS Jane’s, 2014).

Presupuestos en la región

Comparado con el resto de América Latina, México asigna en proporción la mitad de lo que el resto del continente. Colombia, país cuya situación de seguridad es sumamente complicada, tiene un presupuesto equivalente a 3.4% de su PIB (SIPRI, 2014), es decir, en proporción, casi seis veces más que México. En el resto de los países de América Latina los presupuestos comienzan a partir del doble.

El presupuesto militar mexicano consolidado para 2014 asciende a 102 000 millones de pesos, cifra que equivale a 0.6% del PIB. Mediante un ejercicio netamente lineal, elevar el presupuesto de defensa a 1.3% del PIB requeriría de 138 000 millones de pesos adicionales para 2014 (Guevara y Moyano, 2014). Entonces, ¿cómo logran los Estados emergentes financiar sus inversiones sin sacrificar presupuestos en otros sectores como educación o desarrollo social? Modernizando no sólo lo que compran, sino *cómo* compran.

La idea principal detrás de esta propuesta se centra en convertir a México de un comprador y usuario, a dueño y desarrollador de tecnología.

Programas de compensaciones económicas

¿Qué son? ¿Cómo funcionan? Las compensaciones económicas son acuerdos mediante los cuales los países condicionan a sus proveedores a reinvertir una proporción del valor del contrato asignado en el país comprador determinando para ello un periodo de tiempo. Este valor puede llegar a representar hasta 100% del valor del contrato y en algunos casos exceder el total de la balanza de la transacción. ¿Qué quiere decir? Que México le compra a *equis* país equipo, pero lo condiciona a que dé una compensación económica. Los detalles dependerán de

la política pública específica que el Estado mexicano quiere impulsar en distintos sectores económicos y sociales, por lo que las fórmulas para aplicar las compensaciones varían considerablemente. Por ejemplo, mientras Israel aplica un requisito de compensación a toda compra mayor a 500 000 dólares, en el caso de Turquía, Taiwán y Corea del Sur el límite para aplicar compensaciones comienza a partir de 10 millones de dólares.

Por ejemplo, con la compra de fragatas se podrían generar beneficios directos e indirectos. Dentro de los beneficios directos de la compensación se puede solicitar, por ejemplo, que el proveedor transfiera tecnología de punta a los astilleros mexicanos, que establezca una subsidiaria aliada con capital mexicano (sea paraestatal o privado) para la construcción de piezas clave o refacciones, ocasionando una inversión extranjera directa, el establecimiento de un centro de I+D mediante una asociación con el sector educativo, para que este centro se encargue de desarrollar mejoras en el futuro y el entrenamiento de personal para establecer una agencia de apoyo a las exportaciones de productos marítimos, en donde se realice una transferencia de conocimiento comercial.

Todo esto tiene un valor, y toma tiempo en implementar, lo que cuenta para el valor total del contrato. Pero esto es sólo la parte directa. También hay un componente indirecto que podría ser la instalación de una fábrica de motores para lanchas o botes de pesca, el desarrollo de instrumentos ópticos para el sector salud a partir de los sensores del barco, y la promoción del turismo a costas y puertos mexicanos. Esta sección es tan flexible como la imaginación. A continuación analizamos ejemplos concretos de cómo las compensaciones han influido en el desarrollo industrial de tres países.

Caso F/A-18 comprados por España

En 1981 España selecciona el avión de combate F-18 y realiza un pedido por 72 aviones valuados en ese entonces en 1 500 millones de dólares. Establece un requisito de compensación de 100% (OMB, 1990). En ese momento el objetivo español era igualar la balanza de pagos que tenía con Estados Unidos, obtener transferencia de tecnología para mejorar su propia industria de defensa y asegurar que sería capaz de darle mantenimiento a los aviones por sí mismo y estimular a sectores de la

economía que estaban subempleados (OMB, 1990). Como consecuencia de este contrato, la compañía vendedora creó un programa de becarios que entrenó a una generación de estudiantes de posgrado españoles no sólo en tecnología, sino en técnicas de comercialización aeroespacial. (Hacemos un paréntesis para recordar que la mayor parte de los aviones de transporte de reciente adquisición por la Fuerza Aérea Mexicana [FAM] y la Armada de México son españoles, éxito de exportación que se repite en muchos otros países, incluyendo ventas al propio Estados Unidos, país que entrenó a esta generación de ejecutivos.) Dentro de los beneficios indirectos encontramos programas tan diferentes que van desde asistir a la contratación de empresas españolas para establecer plantas de energía en Estados Unidos, hasta la comercialización de calzado de cuero, aceite de oliva, cítricos e incluso el establecimiento de la primer franquicia de la pizzería *Domino's* en Barcelona en la década de 1980 (OMB, 1990).

Caso Brasil: El más robusto de estos mecanismos y de legislación

El caso de Brasil es relevante, pues ha instrumentado una de las políticas de inversión en defensa más completas del mundo.

La política brasileña busca obtener principalmente transferencia de tecnología para fortalecer su base industrial de defensa, abriéndola a desarrollos militares y civiles. Brasil busca que sus proveedores establezcan alianzas estratégicas con empresas brasileñas como primer paso. Como siguiente paso, la política pidió que estas empresas incrementen de 51 a 70 el porcentaje de capital brasileño, obligando a las empresas extranjeras a buscar socios locales y para ello creando un modelo de certificación de empresas estratégicas, a las que otorga importantes beneficios fiscales (Presidencia do Brasil, Ley 12.598, 2012).

El caso más emblemático es el de *EMBRAER*, cuyo éxito internacional es ya bien conocido, al grado que ahora esta compañía ofrece compensaciones como parte de su oferta de aeronaves.

En Brasil todas las adquisiciones de más de cinco millones de dólares llevan un 100% de contraprestaciones industriales (Lima, 2011). Los casos más recientes de adquisición de tecnología muestran un Brasil con una clara visión de obtener independencia tecnológica: el proyecto *FX2*

valuado en 4 500 millones de dólares otorgado a Suecia busca darle la capacidad de construir un avión de combate de última generación; y el proyecto de submarinos PROSUB valuados en 6 000 millones de dólares para construir una flota de modernos submarinos, tanto convencionales como nucleares, en sus astilleros. Lo mismo sucede para proyectos de misiles, helicópteros y vehículos terrestres.

Aun así, el objetivo principal de Brasil no es militarizar su país, el objetivo es fortalecer su capacidad tecnológica. Los brasileños se dieron cuenta de que el desarrollo tecnológico militar tiene aplicaciones para mercados mucho más grandes que el de la defensa. La misma investigación para desarrollar sistemas optrónicos de misiles se aplica para la industria médica, industrial y aeroespacial, desde microscopios hasta lentes satelitales y sistemas de telecomunicaciones avanzadas.

El caso incipiente de Colombia

En el caso de Colombia, su política de compensaciones está directamente relacionada a apoyar el desarrollo de su incipiente industria aeronáutica al permitirle proporcionar servicios de mantenimiento locales y de esa manera alcanzar cierto grado de independencia estratégica (CONPES 3522, 2008). Colombia comienza con el primer proyecto de compensaciones formal en diciembre de 2005, con la compra de 25 aviones EMBRAER Super Tucano de Brasil valuados en 234 millones de dólares. De Brasil solicita transferencia de tecnología y conocimiento para apoyar a sus industrias de defensa paraestatal y privadas. Obtiene una licencia de EMBRAER para poder darle servicio y modernizar los aviones Tucano de la misma marca, de los que hay un mercado de casi 500 en servicio en el mundo. EMBRAER se compromete también a desarrollar un sistema de certificación para la aeronáutica civil y militar colombiana, y obtiene un análisis sobre cómo estructurar mejor a sus empresas aeroespaciales, de defensa y alta tecnología, con miras a convertirse en exportador también.

A partir de 2007 Colombia adopta una política de adquisiciones que busca implementar compensaciones en todos los proyectos donde sea posible, con la publicación inicialmente de la *Política de Consolidación Democrática* que establece el fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad. Derivado de esta política y producto

del análisis realizado por Brasil, en 2008 se reorganizan sus industrias de defensa y seguridad en el Grupo Social y Empresarial de Defensa (GSED). Ese mismo año publica los lineamientos para la implementación y aplicación de acuerdos de cooperación internacional relacionados con adquisiciones de defensa (CONPES 3522, 2008). A partir de este momento, las compras de equipo se empiezan a medir no sólo por su valor neto, sino por el número de empleos directos e indirectos que crean.

Como compensación por la compra de cuatro aviones CASA de España obtiene transferencia de tecnología para el desarrollo de vehículos aéreos no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés), por lo que es posible que muy pronto Colombia se convierta en exportador de UAVS (Piedrahita, 2010). Lo interesante es que Colombia no busca competir directamente con Brasil o con otros países en este momento, sino que ha escogido nichos de mercado especializados para enfocar sus esfuerzos de alta tecnología, como el de desarrollo de simuladores o de lanchas blindadas para patrullar ríos. En 2013 Colombia realizó la primera exportación de lanchas blindadas valuada en ocho millones de dólares, destinadas a las fuerzas armadas brasileñas.

Tanto España como Brasil se han convertido en años recientes en exportadores importantes de equipo y tecnología, ambos en nichos de mercado muy especializados, y esto es producto de los programas de compensaciones aplicados de su pasado. Y por lo que vemos, Colombia busca seguir el paso, probando que sí hay un retorno sobre este tipo de inversión.

Experiencia en México

Al igual que Colombia, en México también hay un antecedente aislado, aunque más reciente, denominado Programa de Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica para la Compra de Helicópteros (Sedena, 2008). Fruto de ese contrato, se expandió la presencia de la compañía Eurocopter en Querétaro para proporcionarles mantenimiento local y producir componentes. Sin embargo, hasta donde se sabe, esto ha sido una excepción y aún no es la norma.

Consideramos por tanto positivo adoptar un mecanismo formal y transparente para la mayor cantidad posible de adquisiciones de siste-

mas de defensa, promoviendo que este gasto se convierta en una inversión para el desarrollo y que cree empleos sostenibles.

Momento histórico

¿Por qué es el momento histórico para hacer esto en México? Porque convergen varias situaciones: la situación económica internacional del mercado de defensa, y la compactación del mercado, principalmente americano y europeo, así como el desarrollo tecnológico que permite hacer más con menos, lo que ha ocasionado que las oportunidades estén dispersas y los contratos mucho más competidos, por lo que se convierte en un mercado dominado por el comprador y no por el oferente. Por consiguiente, las compañías están más abiertas a incluir compensaciones como parte de su oferta.

En 2012 México es admitido en el Acuerdo de Wassenaar, el más importante régimen multilateral para el control de exportaciones de equipo de alta tecnología de uso dual. En pocas palabras, es una comunidad de 41 países con certificación para que industrias internacionales aumenten sus inversiones en sectores de alta tecnología, telecomunicaciones y aeroespacial, es decir, que puedan establecer plantas y subsidiarias con mayor facilidad, permitiendo también que las industrias nacionales exporten sus productos a los otros países miembros.

Hay voluntad política por dar un salto tecnológico cualitativo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de defensa y marina.

Finalidad: Un México más fuerte

Ahora bien, es importante aclarar que estas inversiones no son exclusivas del sector militar, sino que se busca fortalecer a todos los sectores económicos.

En esta dinámica es necesaria la participación de tres sectores: el sector legislativo, que desarrolla políticas públicas; el sector ejecutivo, que determina requisitos y proporciona los recursos; y el sector industrial (privado y paraestatal), que implementa.

Este mecanismo para promover la inversión deberá incrementar el capital industrial, intelectual, científico y tecnológico de México, permi-

tiendo crear miles de empleos bien remunerados y fortaleciendo la base industrial-tecnológica nacional, lo que sin duda contribuirá a fortalecer el índice de desarrollo humano en México.

Bibliografía

- CONPES 3522 (2008), *Lineamientos generales para la implementación de acuerdos de cooperación industrial y social –offsets– relacionados con adquisiciones materia de defensa en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación-República de Colombia, 9 de junio.
- Guevara y Moyano, I. (2014), “La reforma del sector defensa”, *Excelsior*, 19 de enero. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/inigo-guevara-y-moyano/2014/01/19/939100IHS>
- Jane’s (2014), *Offsets Advisory Module Solution for Offset Specialists*, IHS Jane’s. Recuperado de <http://www.ihs.com/products/janes/defence-business/industry-markets-intelligence-centre/offsets-advisory-module.aspx>
- Lima, Diógenes (2011), *Offset Strategy of the Brazilian Air Force*, Ministerio de Defensa de Brasil, presentado en Offsets 2011 en Sofía, Bulgaria.
- Office of Management and Budget (OMB) (1990), “F/A-18 Aircraft Sales to Canada, Australia, and Spain: A Case Study of Offsets”, *DISAM Journal*, otoño.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2014), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, from Working Group II of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), 31 de marzo. Recuperado de <http://www.un.org/climatechange/blog/2014/03/31/ipcc-report-severe-and-pervasive-impacts-of-climate-change-will-be-felt-everywhere/>
- (2014), *Trust Fund for Human Security, Human Security Approach*. Recuperado de <http://www.unocha.org/humansecurity/human-security-unit/human-security-approach>
- Piedrahita, Esteban (2010), *Presentación. Impacto de la política de seguridad democrática en la competitividad y desarrollo económico del país: La visión del DNP*, presentado en Expodefensa 2010, Cali, 16 de abril. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Indicador VII.5.1. Índice Elcano de Presencia Global (IEPG), p. 169.

Presidencia de la República de Brasil, Ley 12.598 21 de marzo de 2012.

Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm

Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) (2008), *Análisis de costo-eficiencia: Adquisición de helicópteros nuevos para apoyo de operaciones de alto impacto y Plan DN-III-E*. Recuperado del portal de Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Senado de la República (2014), Boletín 224. Senado exhorta al Ejecutivo a modernizar con alta tecnología a Fuerzas Armadas y corporaciones policíacas, 25 de febrero.

— (2014), Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional a la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal a realizar acciones necesarias para modernizar las Fuerzas Armadas, incluyendo la Comisión Nacional de Seguridad, en el marco del Eje “México en Paz” del Plan Nacional de Desarrollo.

SIPRI Press Release (2014), *Military Spending Continues to Fall in the West but Rises everywhere Else*, 14 de abril. Recuperado de http://www.sipri.org/media/pressreleases/2014/Milex_April_2014

SIPRI Military Expenditure Database 2014. Recuperado de <http://www.sipri.org/research/armaments/milex>

Seguridad humana como pilar del desarrollo social, terminó de imprimirse en noviembre de 2014. La edición consta de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

Este libro es resultado de los esfuerzos que la Comisión de Desarrollo Social de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados ha realizado para enriquecer el debate y la discusión sobre el estado que guarda la cuestión social y el bienestar de las personas en otras latitudes del mundo.

La seguridad humana que surge en el seno de la Organización de las Naciones Unidas pretende ser un sistema multidimensional que da respuesta oportuna e integral a las diferentes amenazas y retos al bienestar y a la seguridad de las personas, con una visión que trasciende a las seguridades militar o policiaca (nacional y pública), y se construye con base en el seguimiento al estado que guardan cada una de sus siete dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.

Gracias a la disposición de cada uno de las y los ponentes –de quienes se reconoce la gran calidad y experiencia en la materia desde sus diferentes ámbitos de trabajo y líneas de investigación–, así como de las autoridades de la Cámara de Diputados –que dispusieron de todas las facilidades para llevar a cabo el Foro “La Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social en México” en las instalaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro–, es posible que el lector tenga en sus manos esta memoria que pretende despertar su curiosidad profesional sobre el tema en México y el mundo.

