



DA 18/2016

16/11/2016

Maestro
Jesús de Miguel Sebastián

¿SON LOS GRUPOS ARMADOS UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL?

RESUMEN

La presencia de grupos armados en México es tan antigua como su propia existencia como Estado, pero nunca como ahora la violencia asociada a ellos ha tenido las repercusiones para la seguridad y el desarrollo que se registra en nuestro país.

Sin embargo, como se argumenta en el presente artículo, afirmar que la seguridad nacional se encuentra amenazada no solamente no se ajusta a la realidad, sino que contribuye a crear una confusión entre la sociedad que ahonda en una brecha entre ésta y sus dirigentes.

La situación de emergencia creada en los primeros años del presente siglo, como consecuencia del incremento de la violencia asociada a los cárteles del narcotráfico, motivado entre otros factores por la presión internacional a la que se estaba sometiendo a los grupos del crimen organizado en Colombia, unido a la afectación del tejido social generada por la penetración de esos grupos en los diferentes órdenes de gobierno, afectó profundamente a la seguridad pública, viéndose incluso desbordada en algunas zonas del país. Uno de los efectos perversos de las políticas adoptadas fue el hecho de haberse confundido las agendas de la seguridad pública y la de seguridad interior.

En un escenario de afectación a la seguridad interior no debe ser considerado el empleo de las fuerzas armadas como una excepcionalidad, sino como uno de los recursos del Estado para restaurar el Estado de Derecho en aquellas zonas que lo requieran. Pero el empleo de las capacidades militares, no debe ser ni el principal, ni el único recurso. Al contrario, debe formar parte de unas políticas integrales que contemplen resultados en el corto, medio y largo plazo. Si bien, no es un caso aislado, se precisa que las instituciones castrenses cuenten con el respaldo legal, así

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor,
que no necesariamente coinciden con la Secretaría de Marina - Armada de México.



como los recursos humanos, materiales y presupuestarios que les permitan acometer sus responsabilidades con eficacia, evitando un desgaste innecesario, a la vez que se contribuye al desarrollo de un sistema policial eficiente que permita a la mayor brevedad recuperar el espacio de la seguridad pública.

Finalmente se aborda el hecho de utilizar términos inadecuados, como apelar a la “guerra” o al “conflicto armado”, algo que hoy por hoy está muy lejos de describir la situación que se vive en México en relación a los grupos armados del crimen organizado. En este orden de ideas, se recurre a los criterios que el Derecho Internacional establece para determinar que existe un conflicto armado no internacional.

Abstract

The presence of armed groups in Mexico could be considered as old as its own existence as State, but never as now the violence associated with them has had the current implications for security and development.

However, as it is discussed in this article, stating that national security is threatened not only does not conform to reality, but it helps to create confusion among society that worsen relationships between society and its leaders.

The emergency situation created in the early years of this Century as consequence of increased violence associated with drug trafficking cartels, driven among other factors by the international pressure that the organized crime groups in Colombia were submitting, coupled with the social affectation caused by those groups penetration within different levels of government, public security was deeply affected, even overwhelmed seeing in some parts of the country. One of the perverse effects of the policies adopted was the fact the agendas of public and homeland security have been merged.



In this kind of scenario of homeland security affectation, the armed forces involvement should not be considered as an exceptionality, but as one of the State's resources to restore the rule of law in such areas that it is required. But the use of military capabilities, should be neither the principal nor the only recourse, on the contrary, must be part of a comprehensive policies that address results in the short, medium and long term. While it is not an isolated case, it is stated that the military institutions have the legal support, as well as human, material and budgetary resources to enable them to undertake their responsibilities effectively, avoiding unnecessary attrition, while it contributes to development of an efficient system that allows police as soon reclaim the space for public security.

Finally, the fact of using inappropriate terms, like "war" or "armed conflict", which today is far from describing the situation that Mexican are just living in relation with the organized crime armed groups. On that way, we appeal to the international law criteria established to determine when one unstable situation could be defined as "non-international armed conflict".

PALABRAS CLAVE

Riesgo, amenaza, seguridad pública, seguridad interior, seguridad nacional, crimen organizado, narcotráfico, autodefensas, grupos armados, subversión, revolucionario, anarquista, guerrilla, Estado de Derecho, violencia, guerra, conflicto armado.

Key Words

Risk, threat, public security, homeland security, national security, organized crime, drug trafficking, paramilitaries, armed groups, subversion, revolutionary, anarchist, guerrilla, rule of law, violence, war, armed conflict.



INTRODUCCIÓN

Se podría considerar una obviedad la cuestión planteada para este trabajo, por cuanto es habitualmente reconocido en diversos sectores de la sociedad, que la actividad de los grupos armados es uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta el Estado mexicano para garantizar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos, el que es uno de los objetivos de la seguridad nacional. Sin embargo, en no pocas ocasiones se confunden términos, o se utilizan indistintamente al referirnos a la seguridad pública, la seguridad interior o a la propia seguridad nacional y, en consecuencia, resulta difícil delimitar el alcance y oportunidad de las respuestas y medios puestos en juego para enfrentar los retos de seguridad que afectan a México.

Al hablar de grupos armados que afectan o pueden afectar a la seguridad nacional nos podríamos plantear las siguientes preguntas: ¿Qué entendemos por grupos armados, qué grupos pueden ser considerados potencialmente como grupos armados y cuál es su relación con la seguridad nacional? ¿Se puede entender la legitimación de la violencia más allá del Estado? ¿Qué vínculos existen entre los diferentes grupos armados y cómo se pueden manifestar? ¿Cómo afecta la transnacionalidad de la violencia a la agenda de seguridad nacional? y ¿Cómo se podría interpretar la relación de estos grupos armados no estatales con el conflicto armado, bajo la perspectiva del derecho internacional? Las respuestas a estas preguntas van a conformar la articulación de este trabajo de análisis. Pero al responder a estas preguntas para el objeto que pretendemos, no es tanto la presencia de estos grupos, sino el fenómeno de la violencia asociada a ellos.

Pero antes de entrar a responderlas, considero hacer unas breves reflexiones sobre los riesgos y amenazas, desde una perspectiva académica, en su relación con la seguridad y defensa. En este sentido y a los efectos pretendidos en este documento de análisis se contempla lo siguiente:

- **Riesgo.** Lo entendemos como un peligro potencial, la posibilidad de que algo atente nuestros intereses.
- **Peligro.** Si a la posibilidad de llevar a cabo una acción hostil se añade la capacidad manifiesta de ejecutarla, deja de ser un riesgo para percibirse en un peligro potencial.



- **Amenaza.** Si a lo anterior añadimos, la voluntad de realizar un acto hostil para causar un daño nos encontramos ante una amenaza.

La seguridad, una de las condiciones esenciales para el ser humano, es prácticamente inalcanzable de una manera completa por la imposibilidad de concretar la existencia, naturaleza, alcance y modus operandi de aquellos fenómenos que pueden afectar al bien a proteger, en el caso que nos ocupa a la seguridad nacional. En consecuencia las estrategias de seguridad nacional deben de contemplar todos los riesgos que afectan al Estado y sus intereses desde una doble perspectiva: la probabilidad que el fenómeno adverso que genera un determinado riesgo o combinación de ellos se manifieste y el impacto que éste tenga en los objetivos e intereses del Estado. Lo que nos permitirá, con aquellos que constituyan un peligro o una amenaza, aplicar los medios necesarios que contribuyan a su mitigación, prevención y contención, es decir nos estaremos defendiendo de algo tangible y por tanto se podrán aplicar estrategias defensivas. Por ello es importante la comprensión de este gradiente “*riesgo – peligro – amenaza*”, para establecer si determinados grupos armados son propiamente una amenaza o un peligro para la seguridad nacional, o por el contrario, saber si se trata de riesgos que en determinadas condiciones podrían llegar a afectarla.

Otros de los conceptos que conviene refrescar para no caer en contradicciones son los que se refieren a la seguridad pública, interior y nacional. Atendiendo a las definiciones contempladas en el Glosario de Términos Unificados¹, la seguridad nacional lleva implícita garantizar la soberanía e integridad territorial del Estado, así como la seguridad de los ciudadanos, garantizando la preeminencia del Estado de Derecho. La seguridad interior es considerada como una condición que debe existir para además de garantizar el Estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos permita la gobernabilidad democrática en todo el estado nacional, sentando las bases para el desarrollo económico, social y cultural del país, facilitando así el bienestar de los ciudadanos. Mientras que la seguridad pública se enfoca al mantenimiento del orden público, la seguridad de sus ciudadanos y sus bienes, así como sus libertades y derechos.

¹Documento elaborado por el Colegio de Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales en relación con la Seguridad Nacional



Una primera diferenciación entre ellas se podría encontrar en lo que se refiere al ámbito de competencia, las dos primeras son responsabilidad de las más altas instancias del Estado, aunque a ellas deben contribuir los tres órdenes de gobierno, mientras que la seguridad pública compete por igual a todos los niveles de gobierno. Por otro lado, la afectación a la seguridad nacional lleva implícita la necesidad de utilizar la totalidad de los recursos de la nación por cuanto está en juego la propia pervivencia del Estado, mientras que la seguridad interior, lo mismo que la seguridad pública, puede afectar de manera diferente a las distintas entidades federativas, como de hecho así es habitual que suceda.

En consecuencia, se considera de capital importancia al hablar de grupos armados determinar el nivel de afectación a la seguridad, pues será al fin y al cabo lo que defina las capacidades e instrumentos que se deben desarrollar y aplicar y en particular el grado de participación de las Fuerzas Armadas, como última garantía de la seguridad nacional, determinando y regulando las condiciones en las que se debe producir.

GRUPOS ARMADOS EN MÉXICO

No pretendo hacer una enumeración exhaustiva de cada uno de los grupos armados en México, sino una aproximación a cuál podría ser su impacto en la seguridad con base en sus objetivos, características o formas de acción y áreas de actuación e influencia. Para ello comenzaré haciendo una primera distinción al objeto de delimitar su cualidad de riesgo o amenaza para la seguridad nacional en base a los grupos armados gubernamentales y no gubernamentales. Entre los primeros se encuentran las fuerzas armadas y las policías de los tres órdenes de gobierno. Evidentemente éstos no sólo no son amenazas sino que son unos de los pilares en los que se sustentan la seguridad de cualquier Estado.

Entre los no gubernamentales, y ciñéndonos al ámbito mexicano, cabría tomar en consideración los cárteles y grupos armados relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado y los grupos revolucionarios o subversivos y los movimientos anarquistas. No incluyo en este capítulo a los diversos grupos delincuenciales que operan en la República, por cuanto si bien pudieran llegar a constituir una afectación a la seguridad interior en algunas zonas del país, sus acciones están más



relacionadas con aspectos de seguridad pública, y su actividad criminal mayoritariamente vinculada al fuero ordinario o común.

En México, como en otras partes del mundo, existe una tercera modalidad de grupos armados, el representado por las empresas de seguridad privada que tienen acceso a las portaciones colectivas de armas y que hoy es una realidad en el país, representadas por poco más de medio millón registradas, y una cifra negra de prestadores de este servicio que lo hacen armados, especialmente ex-militares. Este tipo de grupos comparten un espacio entre los dos grandes bloques antes enunciados.

Grupos armados relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado

Estos grupos armados han ido modificando su dinámica de actuación en los últimos años, especialmente desde que en el año 2006 comenzara lo que se dio conocer como *“guerra contra el narcotráfico”*, abandonando a partir de ese momento lo que se venía considerado como un *“negocio familiar”* en el que los grandes cárteles tenían definidas sus áreas de influencia, con la connivencia en ocasiones de los poderes del Estado que se limitaban a *“mirar a otro lado”*.

Pero no fue solamente la decisión del entonces Presidente Calderón, de enfrentar abierta y directamente a esta amenaza a la seguridad del Estado, lo que provocó el incremento de la violencia asociada a los cárteles de la droga. También influyó notablemente el desvío del tráfico de drogas por el territorio mexicano, para emplear rutas más seguras que permitieran explotar la relación, voluntaria o bajo presión, con autoridades de los tres órdenes de gobierno. Esta modificación vino a alterar las áreas de influencia de los cárteles, hasta el punto en el que se podría llegar a afirmar que la influencia del crimen organizado permeó en las instituciones políticas, judiciales y de seguridad, para el logro de sus fines y, como consecuencia, se agravó la ya evidente confrontación entre los diferentes cárteles.

En este nuevo escenario, los cárteles, especialmente los de mayor presencia –Pacífico, Los Zetas, Caballeros Templarios, El Golfo, Familia Michoacana o el Cártel de Jalisco Nueva Generación–, así como un número indeterminado de organizaciones criminales fueron adquiriendo mayores



capacidades y modificando sus estructuras y forma de operar, para ir conformándose como una organización “*paramilitar*”, orientando su lucha al control de territorios, y enfrentando no solo a los grupos rivales sino a las fuerzas de seguridad. No estamos hablando en este caso de meros grupos delincuenciales, sino grupos armados con un elevado grado de organización, inteligencia y capacidades operativas y logísticas, lo que le permite realizar acciones de amplio alcance en espacio y tiempo.

Este ataque frontal del Estado a los cárteles de la droga, unido a la contención del tráfico de drogas procedente del sur hacia el norte, dio lugar por una parte a una balcanización de estos grupos criminales, de manera que se estima que actualmente hay en torno a 45 grupos armados relacionados con el narcotráfico. La segunda de las consecuencias de este enfrentamiento frontal ha sido la diversificación de sus actividades criminales, pues no hay que olvidar que los objetivos de estos grupos son exclusivamente económicos, por ello la mayoría de esos 45 grupos armados han extendido su ámbito de actuación, además del narcotráfico, a otros delitos relacionados con el crimen organizado como son el secuestro, la extorsión (derecho de piso), robo y venta de minerales e hidrocarburos, tráfico de personas y de armas, etc., lo que justifica el crecimiento de los delitos de alto impacto en los últimos años, tras el descenso experimentado en el primer año del actual sexenio.²

Este incremento de la violencia relacionada con estos grupos armados ha superado el ámbito de la seguridad pública y afectado la seguridad interior. Cabe entonces preguntarse hasta qué punto llega el nivel de amenaza a la seguridad nacional, lo que trataremos de dar respuesta más adelante.

Grupos subversivos o revolucionarios.

Como parte de los grupos armados que hemos denominado *no gubernamentales* pasemos ahora movimientos *subversivos* o *revolucionarios*, también denominados “*guerrilleros*”, inspirado en la

²Algunas de las estrategias aplicadas pueden ser consideradas muy exitosas, como es el caso del control de la frontera sur y la eficaz contención de los movimientos de droga que llegaban por las rutas marítimas. Pero al no estar complementadas con otras políticas, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de una estructura policial confiable, una adecuada procuración de justicia y un control efectivo sobre los flujos económicos ilegales, han convertido esas ventajas tácticas en un fracaso estratégico.



lógica ideológica de los años 60 y 70 que caracterizó la existencia de este tipo grupos en gran parte de Latinoamérica e incluiremos también en esta división a los grupos anarquistas.

A diferencia de los anteriores, carentes de otro objetivo más allá del económico por medio de actividades ilegales, éstos tienen, o pretenden tener, un objetivo político. Otra diferencia, refiriéndonos al caso mexicano, es su área de influencia, mientras que los cárteles de la droga, especialmente los de mayor entidad, operan en amplias zonas del territorio nacional, extendiendo sus actividades más allá de las fronteras del Estado, los grupos insurgentes tienen un ámbito local, a pesar que su objetivo político es en algunos casos subvertir el poder del Estado. Entre estos grupos cabe destacar el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), El Ejército Popular Revolucionario (EPR) y sus escisiones en el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) y la Tendencia Democrática Revolucionaria Ejército del Pueblo (TDR-EP)³.

- El Ejército Zapatista de Liberación Nacional es una organización de carácter político libertaria, que en sus inicios tuvo una lógica militar. Su inspiración política es el zapatismo, el marxismo y el socialismo libertario, y su estructura militar es la guerrilla. Su ámbito geográfico es en el norte del estado de Chiapas. Aunque sus orígenes se remonta a finales de los años ochenta, como una escisión del Frente de Liberación Nacional, su auge se produce el 1 de enero de 1994 cuando se levanta en armas contra el Estado mexicano. Ha mantenido vínculos con organizaciones terroristas y una intensa actividad internacional, recibiendo fondos de diversas asociaciones no gubernamentales. Actualmente su actividad se centra en el ámbito político y su influencia se puede considerar escasa.
- El Ejército Popular Revolucionario (EPR) es una organización guerrillera. Su brazo político es el PDPR (Partido Democrático Popular Revolucionario). Históricamente, el EPR había desarrollado sus actividades en los estados mexicanos de Guerrero y Oaxaca. Sin embargo, poco después de las elecciones presidenciales de 2006 inició actividades de más amplio alcance y repercusión en la capital del país y otras áreas en los estados de Michoacán y

³La mayoría de ellos originarios de los grupos subversivos de la década de los 60 y, principalmente los 70s, del PROCUP-PDLP (Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión de Pueblo – Partido de los Pobres), organización criminal que obedeció a un movimiento mundial de reivindicación de ideas comunistas en la postguerra y que dio origen a lo que posteriormente se le denominó Guerra Fría.



México y en menor medida en Chiapas y en el norte de Hidalgo. Su primera aparición pública fue en Guerrero en junio de 1996. Su objetivo político es instaurar un régimen comunista radical y para lo cual apela a lo que denomina “autodefensa armada”. A pesar de que el EPR conserva capacidad operativa y de que ha anunciado el fin de la tregua que declaró unilateralmente, prefiere la vía política para penetrar en los movimientos sociales a fin de radicalizarlos o bien, generar conflictos comunitarios que pueda escalar, en función de sus intereses.

- Fruto de escisiones del EPR surgirían los otros tres grupos arriba mencionados: el ERPI, las FARP y la TDR-EP, todos con la misma ideología radical de izquierdas, con notable presencia en diferentes movimientos sociales e incluso en determinadas acciones armadas y otras actividades delictivas, como secuestros, especialmente el primero de ellos. Han estado vinculados con algunos de los grupos de las autodefensas en algunas regiones del estado de Guerrero, donde se concentran principalmente su actividad

No pareciera entonces que estos grupos pudieran suponer, al menos a priori, una amenaza a la seguridad nacional, ni siquiera un peligro, aunque deben de ser considerados sin duda un riesgo por cuanto podría llegar a afectar la seguridad interior en algunos territorios de la República Mexicana.

Aunque no se pueden catalogar propiamente como grupos armados considero oportuno hacer mención a los grupos que integran el movimiento anarquista, por su relación con el fenómeno de la violencia. Estos grupos, que podríamos considerar como potencialmente armados, se caracterizan por sus acciones violentas y su intención última de subvertir el orden político y social del Estado. En muchas ocasiones mantienen vínculos con los arriba mencionados grupos insurgentes y otros movimientos sociales de corte radical. Se estima que en la República existen en torno a ellos unas 20 células anarquistas, las cuales perfilan un lento escalamiento en sus niveles de radicalidad, particularmente algunas podrían llegar a consumir atentados contra objetivos humanos⁴.

⁴Como es el caso de la organización conocida como: Individualidades Tendiendo a lo Salvaje (ITS).



Las autodefensas y policías comunitarias

He dejado para el final a otra categoría de los grupos armados como son las policías comunitarias y grupos de autodefensa, las que especialmente a partir de enero de 2013 se constituyeron en actores de la agenda de la seguridad en México, terminando algunos de ellos formalizando su presencia como parte del *“sistema policial mexicano”*. Daría para un amplio debate, pero en el ánimo de sintetizar y ateniéndome al objeto de este documento de análisis, se trata aquí de determinar si, al referirnos a ellos, estamos hablando de grupos armados estatales o no estatales. En una primera aproximación, se podría afirmar que no son sino una forma de elementos armados no gubernamentales, los cuales justifican su existencia como medida de reacción popular frente a los supuestos abusos de los cárteles del narcotráfico en zonas del país en las que la acción del Estado es limitada, incluso prácticamente inexistente, y donde la ineficiencia y corrupción de las policías municipales y en ocasiones las estatales, potencializó la impunidad a un nivel de negación de seguridad pública, creando, en consecuencia, zonas de ingobernabilidad que terminaron lo que podríamos denominar como una crisis de legalidad y moralidad en los habitantes de esas zonas.

Sin embargo, y aun asumiendo que su acción no tiene otras connotaciones más allá de protegerse de las acciones de los grupos relacionados con el crimen organizado, existe un riesgo considerable a la seguridad por usurpar la que es una atribución exclusiva del Estado, como es uso legítimo de la violencia. Pero el riesgo es todavía mayor al constatar que buena parte de estos denominados grupos de autodefensa no son otra cosa que extensiones de los grupos del crimen organizado, utilizados como punta de lanza contra facciones rivales.

El debate surge en diferenciar las policías comunitarias, que debidamente controladas y reguladas se atienen a los preceptos legales mexicanos, del resto de los grupos de autodefensa que operan en la mayoría de las ocasiones formalmente fuera de la ley, muchos de ellos vinculados a los arriba referidos grupos revolucionarios y en no pocas ocasiones operando en beneficio de los cárteles relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado.

Pero más allá de este debate, todavía podríamos hablar de otro de alcance mayor, cual es el que se refiere a la capacitación y la legitimidad de las propias policías comunitarias en un Estado moderno



y en una sociedad desarrollada, como es el caso de México. Es poco sostenible el argumento que las policías comunitarias dispongan de los niveles de preparación que les permitan operar en un entorno de seguridad tan complejo, como es el que se vive precisamente en las zonas donde éstas se han ido implantando; además, y hablando de legitimidad, a pesar de poder ser considerada legal su presencia, es cuestionable que puedan recurrir al uso de la fuerza, algo que como ya he mencionado es de exclusividad del Estado. En consecuencia, dejar un espacio a este tipo de organizaciones no solo no contribuye a una mejoría del entorno de la seguridad, sino que puede acarrear consecuencias muy negativas

LOS GRUPOS ARMADOS Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD NACIONAL

Es innegable que los grupos armados que hemos relacionado –cárteles vinculados al crimen organizado, grupos insurgentes o revolucionarios e incluso los denominados grupos de autodefensa– constituyen riesgo para la seguridad nacional. ¿Pero la clave es hasta donde llega su alcance? ¿Pueden ser considerados como una amenaza, como en ocasiones, sin mucho rigor así se afirma?

Hace unos años, a mitad del sexenio pasado, cuando no solo la escalada de la violencia alertaba de que algo estaba pasando con la seguridad en México, sino el hecho que grupos armados como Los Zetas, Cártel del Golfo o La Familia Michoacana/Caballeros Templarios disponía de unas mayores capacidades y aplicaban una lógica militar a sus acciones, y en algunos casos, doctrinas dignas de estudio, como el caso de la Familia Michoacana⁵, llevó a algunos analistas incluso a comparar a la República Mexicana, o a algunos de sus estados con un *estado fallido*.⁶

No es opinión que comparto, ni en su momento compartía, pues no es comparable la situación de Somalia, por ejemplo, –paradigma de un Estado fallido– con México, una de las 20 economías más

⁵ Grupo delictivo que cuenta con un adoctrinamiento basado en estructuras paramilitares y religiosas donde se identifican líderes mesiánicos (en su momento La Tuta y El Chango Méndez) que ordenan con el poder de la palabra bajo sus 10 mandamientos de actuación, basados en una formación previa (3 a 6 meses) y una “graduación” digna de cualquier academia policial, con “valores” basados en el honor, la lealtad, la valentía y el sacrificio en el cumplimiento de sus objetivos.

⁶ ¿Qué se entiende por un Estado fallido? Considerado en sí mismo como una amenaza a la paz y seguridad mundiales. Se trata de un caso extremo de los Estados frágiles o en descomposición; este tipo de Estados están asociados a la violencia armada, aunque habitualmente de intensidad baja pero lo suficientemente prolongada en el tiempo y con efectos violentos sobre las personas que permite la aplicabilidad del DIH.



fuertes del mundo (número 14), donde, a pesar de algunas deficiencias derivadas de la corrupción e impunidad y la propia situación de seguridad, impera el Estado de Derecho.

Pero no es menos cierto que en los primeros años de este siglo el tejido social mexicano se fue corrompiendo y provocando un impacto negativo en la seguridad y en el desarrollo del país, llegando a una profunda crisis en la seguridad pública. Esta situación generó una consecuencia perversa como fue el hecho de solapar e incluso confundir las agendas de aquella con la seguridad interior. Incluso, se justificaba desde algunos foros que la seguridad nacional se encontraba amenazada.

El contexto anterior llevó a tomar una decisión que me atrevería a calificar como precipitada, pero que sin duda fue influida por la situación de emergencia que se vivía en algunas zonas del país. El hecho es que las políticas y estrategias aplicadas dieron unos resultados que no eran los esperados, trayendo consigo nuevos efectos no deseados, entre otros la escalada de la violencia.

¿En qué condiciones se podría ver amenazada la seguridad nacional?

Admitiendo pues que la presencia de estos grupos armados no es propiamente una amenaza para la seguridad nacional, ni siquiera los vinculados al narcotráfico y el crimen organizado, veremos a continuación las condiciones y circunstancias que podrían llevar a elevar la violencia de estos grupos a la categoría de amenaza.

Bajo un análisis del impacto de la violencia de los grupos descritos en este documento en la seguridad nacional se concreta en una trilogía cada vez más interconectada en el campo de la seguridad internacional: *terrorismo – delincuencia organizada – grupos subversivos y anarquistas*.

A pesar que en México no existen organizaciones terroristas con capacidad operativa, el terrorismo es considerado como un riesgo a la seguridad nacional de México. Esto podría ser consecuencia, por una parte, por los vínculos de algunas organizaciones terroristas de otros países, como sería el caso de la organización terrorista vasca ETA, con elementos o grupos relacionados con el



movimiento anarquista o de la izquierda más radical. En segundo lugar, hay que tomar en consideración el terrorismo salafista yihadista, no tanto en relación a una hipotética radicalización de las pequeñas comunidades musulmanas que radican en México, escenario de poca o muy poca probabilidad, sino como punto de tránsito hacia Estados Unidos o incluso la comisión de un atentado de alto impacto en territorio mexicano, bien sobre intereses de ese país o, de menor probabilidad, sobre un objetivo propio. Uno y otro escenario, aunque de gran peligrosidad por impacto que tendría, el grado de probabilidad que se lleve a cabo es hoy por hoy bajo.

El mayor riesgo derivado de la presencia y/o relación con los grupos terroristas, al menos en el corto plazo, sería la cooptación de los agentes terroristas con el crimen organizado. Se requiere por ello mantener un seguimiento permanente a comunidades, organizaciones y personas con posibles vínculos con el terrorismo, aplicando una inteligencia preventiva, que permita detectar oportunamente grupos y/o elementos en tránsito o implicados en la preparación de atentados tanto en territorio nacional como en Estados Unidos, así como la comisión de actividades relacionadas con la radicalización y reclutamiento.

Si nos movemos a los grupos subversivos o revolucionarios se podría establecer que el mayor riesgo a la seguridad nacional podría identificarse con un resurgimiento de una nueva expresión guerrillero-subversiva que, más que un regreso a las acciones armadas, capitalice los movimientos sociales y aglutine cuadros históricos de organizaciones como el EZLN y el EPR con nuevas generaciones de militantes con mayor radicalidad de lucha, facilitado por el desencanto ciudadano con la política nacional, por el retraso del bienestar tanto tiempo esperado y por la gran brecha de desigualdad como muestran los alarmantes índices de pobreza, escenario en el que algunos ciudadanos se pueden llegar a cuestionar si vale la pena cumplir la Ley.

La eventual participación de elementos vinculados a algunos de los mencionados movimientos revolucionarios en las manifestaciones sociales, o incluso que se lleguen a apoderar de ellas, con la expectativa de generar o escalar conflictos y provocar situaciones de inestabilidad, es uno de los peligros que suponen la presencia de estos grupos. Junto a este peligroso escenario cabría mencionar la radicalización que caracteriza a las acciones de las células anarquistas de acción



directa, como es el caso por ejemplo de los atentados contra bancos, instituciones⁷; e incluso se podría contemplar la posibilidad, aunque hoy por hoy muy remota, de llevar a cabo atentados directos contra objetivos humanos con tintes terroristas. Esta situación descrita muestra que la presencia de este tipo de organizaciones debe formar parte de los riesgos para la seguridad nacional de México.

Pero este ya de por sí preocupante escenario podría tener incluso una dimensión todavía peor si consideramos la posible unión de estos grupos revolucionarios con el crimen organizado. No olvidemos que en las regiones de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, células del ERPI y del crimen organizado comparten sus zonas de influencia y de actuación.

He dejado para el final de este breve análisis sobre la interdependencia de estas organizaciones, la referencia a los grupos armados vinculados con el crimen organizado, cuya dinámica de violencia tiene unas implicaciones cada vez más preocupantes para la gobernabilidad y el desarrollo de México y por ende a la propia seguridad nacional. Si al hacer mención a los grupos guerrillero-subversivos dábamos por sentado que una de las razones de su existencia se fundamentaba en los desequilibrios sociales y la desconexión de una parte de la sociedad con las Instituciones que les representan, en el caso de los grupos vinculados al crimen organizado cabe considerar como unas de las principales causas que facilitan su propia existencia son la corrupción y la impunidad, que llevadas al extremo pueden llegar a socavar la propia existencia del Estado.

La fragmentación producida en los cárteles vinculados al narcotráfico ha sido, como ya he mencionado, una de las causas de la expansión de la violencia en los últimos años. Pensemos que apenas hace diez años tan sólo existían dos grandes grupos de ámbito nacional más o menos hegemónicos –los cárteles del Pacífico y el de El Golfo– y alrededor de ellos otros locales en sus respectivas órbitas y con sus “áreas de influencia” limitadas. La decapitación de esos grupos armados producida desde 2006 ha ido generando nuevas organizaciones, caracterizadas todas ellas por su alto perfil de violencia. Estos cárteles tienen estructuras simplificadas y jerarquizadas, y una considerable dispersión, lo que les proporciona una mayor flexibilidad. Recurren a las alianzas

⁷Representativas muchas de ellas de inversiones extranjeras que, según estos grupos, han alentado la pobreza nacional y que con las reformas de apertura a los energéticos y otros recursos puede “justificar” esta escalada.



de conveniencia y hacen un amplio empleo de la fuerza para ocupar nuevos espacios. A estas características se ha añadido una nueva en los últimos años como es la, también mencionada, diversificación de la actividad delictiva incluyendo el secuestro, la extorsión, tráfico ilegal de personas y armas, junto a otros delitos relacionados con el fuero común.

Los enfrentamientos entre grupos delictivos constituyen el principal generador de violencia en la mayoría de las regiones del país, como pone de manifiesto las disputas entre los cárteles del Pacífico y Beltrán Leyva en Sinaloa; las de El Golfo y los Zetas en Tamaulipas y Nuevo León; Jalisco Nueva Generación y los Templarios enfrentados en Michoacán; o la confluencia de varios grupos en Guerrero, por citar algunos de los más conocidos.

Pero esta ya de por sí preocupante afectación de la seguridad interior, que pone en riesgo la propia seguridad nacional, derivada de la expansión de los grupos armados vinculados con el crimen organizado se ve agravada por la posibilidad que éstos adopten comportamientos mucho más violentos, llegando a buscar el enfrentamiento directo con las fuerzas policiales e incluso militares, y sin descartar tampoco, en último extremo, los ataques terroristas a la sociedad civil.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que los grupos vinculados a los movimientos subversivo-guerrilleros y los grupos anarquistas pueden ser considerados como riesgos y que solamente en determinadas zonas podrían llegar a afectar a la seguridad interior en el caso que concurrieran una serie de circunstancias o fenómenos adversos. Sin embargo, al referirnos a los grupos armados relacionados con el crimen organizado la situación es diferente por cuanto éstos han desbordado el ámbito de la seguridad pública, para convertirse en un problema de seguridad interior en muchas zonas de la República, y podrían llegar a constituir incluso, en determinadas condiciones, una afectación a la seguridad nacional.

Por ello, una estrategia de seguridad nacional requeriría la adopción de medidas preventivas que nos permitan identificar la escalada de la amenaza, junto con la aplicación de líneas de acción de amplio espectro no solo en el campo de la seguridad, sino en el desarrollo, educación, cultural. En el caso del crimen organizado se requiere además la adopción de medidas defensivas que



garanticen la permanencia del Estado de derecho, por cuanto la seguridad interior se encuentra afectada, lo que justifica el empleo de las Fuerzas Armadas en este escenario de afectación a la seguridad, a la vez que se adoptan otro tipo de medidas, como sería, entre otras, el necesario desarrollo judicial y procesal que permita enfrentar no solamente los delitos de alto impacto, sino la corrupción e impunidad; el diseño de un sistema policial que permita recuperar los espacios de seguridad pública en los que hoy se ven obligadas a ocupar las Fuerzas Armadas; y junto a ellas acciones a un mayor largo plazo en el campo de la educación y el desarrollo.

La mayor amenaza para la seguridad nacional vendría de la mano de la concurrencia de intereses y acción concertada de los grupos vinculados con el terrorismo, el crimen organizado y el radicalismo de los grupos subversivos y los movimientos anarquistas.

LAS VINCULACIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS. LA TRANSNACIONALIDAD DE LA VIOLENCIA.

Hay una demostrada evidencia que hoy en día dos de las principales amenazas globales a la seguridad como es el caso del terrorismo y el crimen organizado se encuentran profundamente interconectadas, a pesar de las profundas diferencias que podemos encontrar en su naturaleza, objetivos y procedimientos, lo que por otra parte dificulta la lucha contra ellos. De manera similar, se aprecia una estrecha relación entre la mayoría de los grupos guerrilleros-revolucionarios o insurgentes, muy diferentes de los que formaron parte de los movimientos de liberación nacional de mediados del pasado siglo, y los cárteles del narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado. Posiblemente sea el caso colombiano el que más evidencia la dificultad de encontrar diferencias entre la insurgencia y revolución con el narcotráfico y el crimen organizado; o los ejemplos de Afganistán, con la insurgencia vinculada al movimiento talibán, al igual que en Irak, con el Daesh⁸, movimientos que, más allá de su fundamentalismo y fanatismo religioso, se han plegado a las ventajas que el narcotráfico y el crimen organizado les aporta para su financiación.

⁸ Acrónimo árabe para el autodenominado Estado Islámico de Siria e Irak, también conocido por ISIS (por sus siglas en inglés)



Pero es que además la globalización ha aumentado exponencialmente la interdependencia de los Estados, ha dado lugar a una transnacionalidad de los riesgos y amenazas y ha contribuido a modificar el propio sistema internacional. Y una de sus consecuencias ha sido el modo en el que ha afectado a la seguridad en su sentido más amplio, y en particular a la propia seguridad nacional, como consecuencia, en parte, de los retos y desafíos que afectan a la soberanía del Estado en un mundo cada vez más integrado, pero también por la propia naturaleza y alcances de los nuevos riesgos y amenazas. El hecho es que se ve desbordada, en no pocas ocasiones, la propia capacidad de un Estado para enfrentarlas. Y es que estas amenazas a la seguridad de los Estados, que trascienden de las fronteras nacionales, requieren la aplicación de unas estrategias integrales que van mucho más allá del uso de la fuerza, mediante la aplicación de capacidades militares o policiales, pero es que tampoco pueden ser resueltas de modo unilateral por un solo Estado por muy poderoso que éste sea.

Junto a la globalización, el desarrollo de las nuevas tecnologías ha modificado las relaciones político-sociales. La sociedad está ejerciendo una influencia creciente en la agenda política a través de las redes sociales y los medios de comunicación, hasta el punto que los procesos de toma de decisiones se ven fuertemente condicionados por la acción de los movimientos sociales y grupos de presión. También los grupos armados pueden acceder con facilidad a estas nuevas tecnologías, las que no tienen fronteras físicas, por lo que sus acciones han ido adoptando un carácter cada vez más transnacional.

Además, este cada vez más anárquico y conflictivo sistema internacional, tiene una mayor complejidad, en el que los Estados van haciendo progresivas cesiones de soberanía en lo que se refiere al uso de la violencia, prerrogativa tradicionalmente exclusiva del Estado y hoy limitada desde arriba como consecuencia de la internacionalización y por abajo por la irrupción de nuevos grupos que reclaman su utilización para alcanzar sus objetivos. Pero también contribuye a incrementar esta complejidad de la seguridad en el siglo XXI el hecho que se introduzcan en las agendas de seguridad temas antes no contemplados como es el de los derechos humanos, entre otros.



En este nuevo paradigma de la seguridad, amenazas como el terrorismo o el crimen organizado tienen una dimensión transnacional y por consiguiente la existencia de los grupos armados vinculados a ellas, más allá de su afectación a la seguridad pública adquieren una dimensión de amenaza a la seguridad interior y llegan a poner en riesgo la propia seguridad nacional. Una prueba de la transnacionalidad de estos grupos armados vinculados al crimen organizado es que éste es percibido hoy en día como una amenaza global a la paz y seguridad mundiales, como así se contempla en las estrategias nacionales de seguridad de la mayoría de los Estados que cuentan con este tipo de documentos.

LOS GRUPOS ARMADOS NO ESTATALES Y SU RELACIÓN CON EL CONFLICTO. CONSIDERACIONES AL AMPARO DEL DERECHO

He tratado de relacionar en este análisis el impacto de los grupos armados en la seguridad nacional, lo que parece claro que sucede en mayor o en menor grado. Pero quisiera terminar la aproximación a este fenómeno, haciéndolo desde la perspectiva del conflicto armado, es decir hasta qué punto se puede decir que la afectación de la seguridad interior se debe o se puede considerar un conflicto armado.

Son muchas las consideraciones que se pueden hacer para determinar que una situación alcanza el umbral de conflicto armado, y mucho más si entramos en las categorías o clasificaciones de los propios conflictos armados: convencionales y no convencionales, asimétricos, alta y baja intensidad o los más recientes híbridos. Pero a los fines de este análisis considero más apropiado hacerlo desde la perspectiva del Derecho Internacional.

Y en este sentido, de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), se distingue entre los conflictos internacionales o inter-estados y los no internacionales en los que al menos una de las partes en conflicto es un grupo armado no estatal. Evidentemente el primero de ellos excede del alcance de este análisis, no así el segundo que es el que trataremos de determinar si el escenario de violencia que afecta a México se podría considerar en esta categoría. El problema radica en distinguir si estamos ante un conflicto o se trata simplemente de una situación de inestabilidad, revueltas o desórdenes.



El derecho internacional recurre habitualmente a establecer un “*umbral de violencia*” para determinar la existencia de un conflicto armado. Mientras que éste puede definirse en niveles muy bajos en el caso de los conflictos entre Estados, seguir el mismo criterio en los supuestos de conflictos intra-Estado sería muy peligroso, pues elevaría a la categoría de conflictos situaciones internas de conflictividad, equiparando en su condición de partes en conflicto al Estado y a grupos armados violentos.

A falta de otro criterio, el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) establece que el umbral mínimo se alcanza cuando la situación puede definirse como de “*violencia armada prolongada*”, con base en dos principios: intensidad y organización. Para los que no cabe establecer unos criterios generales sino que deben evaluarse caso por caso.

- Intensidad. Este es un criterio basado en hechos que pueden ser observados y medibles en el terreno. En base a la jurisprudencia sobre este tenor, los factores indicadores podrían ser algunos de los siguientes: la naturaleza colectiva de las hostilidades y el hecho que el Estado deba recurrir a las fuerzas armadas porque la policía no se muestra capaz de controlar la situación; la duración del conflicto y la frecuencia de las acciones violentas y operaciones militares; la naturaleza de las armas empleadas; el control del territorio por parte de las fuerzas de oposición; el desplazamiento de la población civil; o la cantidad de víctimas. Se trata de factores de evaluación que permiten establecer que se ha alcanzado un mínimo en cada caso, pero no son condiciones que deban existir simultáneamente.
- Organización. El primer problema en la aplicación de este criterio se deriva de la propia dificultad para determinar que como cuales son las partes en conflicto, en parte por la ambigüedad⁹ como está redactado el Artículo Tres Común del Convenio de Ginebra, al

⁹No se debe olvidar que los Convenios de Ginebra fueron redactados en el año 1949, cuando los conflictos no internacionales se podía considerar casi la excepción, y sus formas nada tienen que ver con lo que son hoy en día. Este tipo de conflictos intraestatales es regulado en el Artículo Tres, común a los cuatro convenios, en él no se especifica cuáles pueden ser las partes en conflicto, tan solo hace una vaga referencia a ellas: “*En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones.....*”

Para solventar esta indefinición en el año 1977 se redactó el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, el cual por cierto no ha sido ratificado por México. En él se establece, en su Artículo I, que: “*los Conflictos Armados no Internacionales son los que tiene lugar en el territorio de una alta parte contratante entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes o grupos armados no gubernamentales organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo*”.



referirse a “*cada parte en conflicto*”. Mientras que identificar a un Estado como “parte” no debe de plantear problemas, sí entraña mayor dificultad identificar como tal a un grupo armado no gubernamental, no solo por lo impreciso del término, sino en ocasiones por la falta de voluntad política de los gobiernos para aceptar que se encuentran inmersos en un conflicto armado interno. Sin embargo, está ampliamente reconocido que cuando nos referimos a una “parte no estatal” en este tipo de situaciones, estamos reconociendo la presencia de un grupo armado con un cierto grado de organización. En este sentido la jurisprudencia del derecho internacional ha enunciado algunos indicadores para valorar este criterio de organización como son: la existencia de una estructura de mando; la autoridad para lanzar operaciones que involucren a distintas unidades; la capacidad de reclutar y entrenar combatientes; la capacidad para adquirir, transportar y distribuir armas; la existencia de reglas internas; o la capacidad para negociar acuerdos de paz o cese el fuego, entre otros

Si no se cumple alguna de estas dos condiciones, una situación de violencia NO puede definirse como conflicto armado, al amparo del derecho internacional. Siguiendo con este razonamiento estaremos en condiciones de poder responder a la pregunta: ¿Se podría elevar a categoría de conflicto armado la lucha del Estado mexicano contra el crimen organizado?

Por crimen organizado se entiende aquel cuyas acciones abarcan todo tipo de actividades delictivas llevadas a cabo por grupos criminales y bandas territoriales, incluyendo aquellas en las que se recurre a la violencia. La violencia armada en muchos casos se produce como consecuencia del enfrentamiento entre los grupos armados para ganar posiciones ventajosas en el mercado y alcanzar el grado de control necesario del territorio para llevar a cabo sus actividades ilegales. En otros casos, la violencia puede ser también consecuencia de las acciones llevadas por los gobiernos para desarticular las organizaciones criminales o lograr un control del territorio por medio del despliegue de fuerzas policiales y/o militares. En ambos casos los niveles de violencia alcanzados pueden llegar a ser muy altos, incluyendo el uso de armas de gran calibre y causando considerable número de bajas.

La pregunta clave es como determinar si este tipo de situaciones puede ser considerado como un conflicto armado, entendido en los términos del derecho internacional, y en particular si se ha



alcanzado el “*nivel de violencia sostenido*” y si los grupos armados relacionados con el crimen organizado pueden ser considerados como “*partes*” de un conflicto armado. La cuestión debería resolverse atendiendo a los dos criterios enunciados arriba: intensidad y organización. El primero de ellos podría cumplirse en algunos casos, aunque atendiendo a este criterio de intensidad, el umbral de violencia nunca va a ser fácil de determinar de una manera objetiva; los indicadores que se refieren a la duración e intensidad de la acciones armadas, al número de desplazados y las bajas civiles entre otros deberán ser analizados caso por caso. Sin embargo, atendiendo al concepto de organización y la vista de los indicadores que establece el TPIY será difícil que una situación de crisis de seguridad por el crimen organizado pueda tener la consideración de conflicto armado, pocas veces los diferentes grupos responden a una estructura de mando definida, sus reglas internas no van más allá de la actividad delictiva y en ningún caso tienen ni siquiera la autoridad moral para negociar con el Estado.

En cualquier caso la interpretación debería ser muy restrictiva de otra forma, como ya mencioné anteriormente, Estado y cárteles de la droga serían partes en conflicto, convirtiendo al primero en objeto de las decisiones de la comunidad internacional en lo que respecta a la resolución del conflicto, y afectando directamente a su ejercicio de la soberanía, cualidad exclusiva del Estado.

Es difícil imaginar que los cárteles mexicanos y sus acciones respondan a estas exigencias de intensidad y organización como ya he dicho. Pero quisiera dejar unas preguntas en el aire para finalizar: ¿Se podría intuir algún tipo de cambio en la lógica de actuación de los principales cárteles del narcotráfico que nos acerque a una nueva dimensión de la violencia utilizada por alguno de estos grupos? ¿Sería posible en ese caso encontrar alguna similitud con grupos terroristas como Hezbollah que a su estructura armada cuenta con una organización política?

De ser así, se correría el riesgo que pudieran ser considerados como los protagonistas de un nuevo paradigma del uso de la fuerza por este tipo de grupos criminales, enfrentando directamente las fuerzas de seguridad del Estado, llevando a cabo coordinadamente acciones que llevan implícito el empleo de armas de gran poder de destrucción, atentados terroristas, con movilizaciones sociales y conexiones políticas. ¿Podría llegar a convertirse esto en un tipo de conflicto híbrido? ¿Podría ser éste un primer paso para que la actual situación de seguridad en México adquiriera la condición de



un conflicto armado intraestatal? Evidentemente no se dan actualmente estas condiciones, pero si no se adoptan las medidas oportunas y se diseña una estrategia acorde con el problema podríamos encontrarnos ante una grave amenaza a la seguridad nacional, especialmente si a estos grupos armados vinculados con el crimen organizado se les unen los otros fenómenos descritos en este documento de análisis.

Hoy en día no es discutible que la prevención y la gestión de las crisis y de los conflictos requieren un enfoque integral, es decir abordarlo tomando en consideración los temas político, militar, policial, ideológico, sociológico, judicial o económico. Olvidarnos de esta visión multidimensional de una crisis y seguir manteniendo que el simple empleo de la fuerza basado en la superioridad tecnológica o en la legitimidad del uso de la violencia por el Estado es el factor decisivo para resolverla de un modo exitoso, constituye un profundo error.

En este sentido, no se deben de olvidar tampoco las condiciones de crisis social en localidades en las que las organizaciones del narcotráfico tienen un notable arraigo, y cuya acción se ve favorecida por el lento desarrollo de las políticas de prevención o en ocasiones el desvío en la asignación de recursos para los programas sociales de apoyo a la disminución de la violencia, como consecuencia de la considerable corrupción institucional. Se trata también aquí de manera similar a las operaciones de contrainsurgencia de “ganar los corazones y las mentes de la población”, de nuestra propia población en este caso. Es precisamente esta falta de acción del Estado en algunas zonas del país lo que facilita la expansión de los grupos sociales bajo la cobertura de autodefensas, que son organizados, financiados y apetrechados por la delincuencia organizada.

CONCLUSIONES

Como conclusiones a lo aquí expuesto considero oportuno señalar en primer lugar que con carácter general la mera presencia de este tipo de grupos armados no supera el umbral de riesgo para la seguridad nacional y en consecuencia las estrategias adoptadas para enfrentarlos debe de ser acorde con esta condición. La mayor afectación a la seguridad nacional vendrá de la mano de la concurrencia de la trilogía terrorismo –crimen organizado– movimientos radicales de corte revolucionario.



Se debe diseñar estrategias de largo alcance para enfrentar a los grupos armados que conforman los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Estrategia que debe tener un enfoque integral incluyendo además del empleo de la fuerza, las dimensiones políticas, sociales, judiciales y económicas y de desarrollo.

La transnacionalización de los riesgos y amenazas y la modificación del sistema internacional que limita la acción de los Estados para afrontar los retos y desafíos a la seguridad nacional, obligan a fortalecer la cooperación con otras instituciones más allá de las fronteras nacionales.

La violencia asociada a los grupos vinculados al narcotráfico y el crimen organizado, junto a la corrupción e impunidad que ha permeado en algunas instituciones en los tres órdenes de gobierno, ha desbordado el ámbito de la seguridad pública, afectando la seguridad interior, poniendo en riesgo en algunas regiones de la República el propio Estado de Derecho. En este escenario el empleo de las fuerzas armadas no debe considerarse una excepcionalidad ni una contingencia, sino un recurso constitucionalmente previsto, aunque se debe armonizar la diferente normativa legal, para que su actuación cuente con el respaldo requerido.

Reducir la lucha contra este fenómeno al empleo de las fuerzas armadas es una estrategia ineficaz, cuando no negativa. Se debe construir a la mayor brevedad un sistema policial que les permita recuperar el espacio de la seguridad pública y de esta manera diferenciar claramente las agendas de las seguridades interior y la pública. La corrupción favorece la existencia y las acciones de estos grupos armados especialmente los vinculados al crimen organizado como consecuencia de las grandes cantidades de dinero que se mueve al amparo de sus actividades ilegales. Por ello la lucha contra la corrupción debe de formar parte de la agenda de seguridad. Sin seguridad no hay inversión, sin inversión no hay desarrollo y sin desarrollo se quiebra la convivencia y la paz, uno de los objetivos de la seguridad nacional.

Se deben medir las consecuencias de recurrir al uso de términos que no se ajustan a la definición del fenómeno que enfrentamos. Aunque en ocasiones la intensidad de las acciones de los grupos armados del crimen organizado alcanzan unos elevados índices de violencia, sus debilidades



organizativas unidas a su falta de legitimidad, no permiten que la mayoría de situaciones de crisis generadas por aquél puedan ser catalogadas como conflicto armado al amparo del derecho internacional.

Hoy por hoy y mientras que el escenario no cambie, y no parece que vaya a hacerlo, el Estado mexicano se enfrenta a una serie de grupos delincuenciales que han afectado la seguridad interior y a una serie de movimientos sociales, vinculados a grupos radicales, que no superan el umbral de afectar de un modo más que limitado a la estabilidad. La seguridad nacional no está amenazada y mucho menos podemos hablar de un estado de guerra o conflicto armado.

BIBLIOGRAFÍA

- Beatriz Eugenia Ramírez de Saavedra, La Crisis de Seguridad y la Agenda de Riesgos de Seguridad Nacional.
- Convenios de Ginebra.
- Sylvain Vité, Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales. Revista Internacional de la Cruz Roja Marzo 2009.
- El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos. Informe de la 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja de octubre de 2011.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programa de Seguridad Nacional.
- Agenda Nacional de Riesgos (2013).
- Evolución del crimen organizado en México. Más allá del narcotráfico. Cumplido Terrero, Miguel Ángel. Documento Marco 25/2015. IEEA.
- Operan para cárteles 45 grupos armados. Flores, Raúl. Excélsior 10/04/2016.
- ¿Se acabó la guerrilla en México? Flores, Nancy. Contralínea 10/01/2016.
- Measuring OC in Latin America. Dugato, Marco; De Simoni, Marco; Savona, Ernesto U. Joint Research Centre on Transnational Crime.
- Reporte sobre delitos de alto impacto, julio 2016. Observatorio Nacional Ciudadano.



GLOSARIO DE TÉRMINOS¹⁰

AMENAZA. Antagonismo intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a las aspiraciones, Intereses y Objetivos Nacionales. Las amenazas se clasifican en emergentes y tradicionales.

RIESGO. Antagonismo que implica una condición, interna o externa, generada por situaciones políticas, económicas, sociales o por agentes no estatales, así como por desastres de origen natural o antropogénicos, cuya evolución pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional. Se clasifican en presión, presión dominante y factores adversos.

SEGURIDAD NACIONAL. 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 la protección de la Nación Mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; 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; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del País y sus habitantes. (Artículo 3/o. de la Ley de Seguridad Nacional). Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del estado constitucional. (Art. 3, Frac. XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

SEGURIDAD INTERIOR. Condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la Nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho.

SEGURIDAD PÚBLICA. 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

¹⁰ Definiciones incluidas en el Diccionario de Términos Unificados, documento elaborado por el Colegio de Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales.



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. (Art. 21 CPEUM, Art. 2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

DEFENSA NACIONAL. Conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado Mexicano para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos que procedan del ámbito externo e interno, y de esta forma contribuir a la estabilidad y el desarrollo nacional.