



DA 25/16

30/11/2016

Maestro
Jesús De Miguel

CONSTRUYENDO UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA MÉXICO

RESUMEN

En el documento se propone una metodología para la construcción de un modelo de seguridad nacional sobre la base de lo contenido en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, identificando sus fortalezas y debilidades comparándolo con los modelos de estrategias de seguridad nacional.

En él se concluye la necesidad de desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional de México como documento orientador de la Política de Seguridad Nacional, consolidar el Sistema de Seguridad Nacional, junto al marco legal que le dé consistencia. Esta estrategia debe responder a los retos de la seguridad del siglo XXI, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, en el concepto de la seguridad ampliada, y a la que deberán concurrir todos los esfuerzos del Estado con un enfoque integral.

Abstract

It is proposed a methodology to build up a national security model, based on the National Security Program 2014-2018, identifying its strengths and weaknesses, according to national security strategy patterns.

It is concluded about the need to develop a Mexico National Security Strategy as a conducting document of the National Security Policy, to consolidate the National Security System, along with the legal framework that gives it consistency. This strategy must respond to the security challenges of the twenty-first century, both nationally and internationally, in the concept of the expanded security, and to which all efforts of the State must be accompanied by a comprehensive approach.

PALABRAS CLAVE

Seguridad, defensa, riesgo, amenaza, estrategia, política, fuerzas armadas, militar, programa, líneas de acción, principios, ley, sistema.

Key Words

Security, defense, risk, threat, strategy, politics, armed forces, military, program, courses of action, principles, law, system.

INTRODUCCIÓN

Se podrían encontrar diferentes opiniones al respecto de si México cuenta con una estrategia de seguridad nacional. Por una parte, se posicionarían aquellos que dicen no sólo que no se dispone de una estrategia, sino que es de absoluta prioridad desarrollarla; por otra, quienes piensan que los documentos que regulan la seguridad nacional satisfacen las necesidades que a este respecto tiene el Estado mexicano. A estas opiniones cabría añadir la que proviene de los que



limitarían la seguridad nacional a aquello que esté regulado por ley, para justificar la necesidad de una revisión de la Ley de Seguridad Nacional del año 2005

En el presente documento de análisis voy a tratar de responder a la que considero la pregunta central del problema: ¿tiene México una estrategia de seguridad nacional? En el caso que la conclusión fuera negativa, no quedaría otra solución que abordar lo antes posible su redacción, o mejor dicho su construcción, por cuanto una estrategia de seguridad nacional va mucho más allá que la simple redacción de un documento. Pero si la respuesta es afirmativa, cabría entonces plantearse una segunda cuestión: ¿qué debemos acomodar/corregir para que la estrategia de seguridad nacional se ajuste al entorno complejo e incierto de la seguridad del siglo XXI?, y lo que es más importante ¿qué debemos hacer para que las estrategias mexicanas de seguridad tengan una dimensión ampliada?

Para ello, expongo a continuación unas consideraciones, sin otro alcance que el académico, sobre las estrategias de seguridad, conceptualizando para ello algunos términos como los *riesgos* y *amenazas*, la *seguridad* y la *defensa*, la seguridad internacional, o las propias estrategias de seguridad. En una segunda parte, analizo los aspectos fundamentales que, definidos en el *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, como documento rector en materia de seguridad nacional en México en el actual sexenio, podrían ser parte de una estrategia de seguridad nacional. De un modo tangencial considero la Ley de Seguridad Nacional, que, si bien está lejos de responder al concepto tradicional de estrategia de seguridad, debe ser tomada en cuenta al analizar el desarrollo de la seguridad nacional mexicana, aunque solamente sea porque es el marco legal normativo. La última parte de este documento, se centra precisamente en la respuesta a las dos preguntas arriba enunciadas, estableciendo para ello algunas recomendaciones con base a las experiencias de países que en su momento desarrollaron su estrategia de seguridad nacional.

LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL



Figura 1. Pirámide de Maslow

La seguridad ha sido desde los orígenes de la humanidad una de las principales necesidades de los seres humanos. El psicólogo estadounidense Abraham Maslow ¹ prioriza las necesidades humanas (Pirámide de Maslow), estableciendo que solamente cuando se han garantizado las más básicas se pueden alcanzar las superiores y en las que la seguridad ocupa el segundo lugar, tan sólo detrás de las necesidades primarias.

Si nos atenemos a la definición que proporciona el diccionario de la RAE ² sobre la palabra *seguridad* no va más allá de “*cualidad de seguro*”, lo que a su vez define como “*libre y exento de riesgo*”. Es decir, desde una aproximación

¹MASLOW, Abraham (1908-1970), uno de los fundadores y principales referentes de la psicología humanista, quien desarrolló su conocida teoría de la *jerarquía de las necesidades humanas* en su obra “A Theory of Human Motivation”, publicada por primera vez en 1943. Considera el siguiente orden: 1) necesidades fisiológicas; 2) seguridad; 3) afiliación/pertenencia; 4) reconocimiento y autoestima; y 5) autorrealización.

²Real Academia Española, al servicio de la lengua española, parte de la Asociación de Academias de la Lengua Española.



etimológica *seguridad y riesgo* se encuentran relacionados, por lo que conceptualizaremos también esta última palabra, y recurriendo a la misma fuente se define como “*contingencia o proximidad de un daño*”. Es decir, lo observamos como un peligro potencial, algo que podría llegar a atentar a nuestros intereses, aunque desconozcamos el momento y el alcance e incluso su propia naturaleza.

En ocasiones se utiliza indistintamente las palabras riesgos y amenazas, o al menos sin tomar en cuenta el diferente sentido que éstos conceptos tienen. Mientras que el riesgo, como veíamos tiene un marcado carácter de contingencia, la amenaza lleva implícita una evidencia de que se materialice un peligro por cuanto la “*acción de amenazar*”, lleva implícito “*dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien*” (diccionario RAE). La voluntad manifiesta y la probabilidad de que este peligro llegue a materializarse obligan a defendernos contra él. Por ello, la relación en este caso se establece entre defensa y amenaza.

Así pues, los riesgos, a diferencia de las amenazas, son algo más intangible, que pueden concretarse o pueden no hacerlo, es decir son en sí mismos una *contingencia*, algo que puede llegar a suceder. Pero es que, además, en el caso de que el grado de probabilidad que determinados riesgos se materialicen sea alto, tampoco será fácil determinar su alcance o impacto en el bien a proteger, por cuanto podrían adoptar diferentes modos, métodos y aspectos, lo que les envuelve en un ambiente de *incertidumbre*. Es precisamente el carácter circunstancial y de incertidumbre de los riesgos lo que ocasiona que la seguridad total sea inalcanzable, en consecuencia se deben asumir ciertas vulnerabilidades a la hora de establecer la seguridad, y para ello deberemos analizar tres parámetros: el objetivo a proteger –*qué o a quién hay que proteger*– el origen y naturaleza de los riesgos que pueden afectar a la seguridad –*de qué nos tenemos que proteger*– y cuáles son las estrategias a aplicar para responder a las amenazas o al menos minimizar los daños –*cómo nos vamos a proteger*– lo que determinará a su vez el grado de protección a alcanzar.

Por ello es importante contemplar el gradiente “*riesgo–amenaza*” como elemento diferenciador de las estrategias de seguridad y defensa. En esta idea, el primer paso pasaría por la *identificación de los riesgos* que afectan o pueden afectar a la seguridad (nacional); una vez conocidos éstos, se pasaría a *analizar el grado de probabilidad* que cada uno de ellos se pudiera materializar, lo que nos proporcionaría el nivel de peligrosidad que cada uno de ellos tiene de materializarse; posteriormente se procedería a *evaluar su impacto* que tendría en los objetivos e intereses nacionales, refiriéndonos a la seguridad nacional.

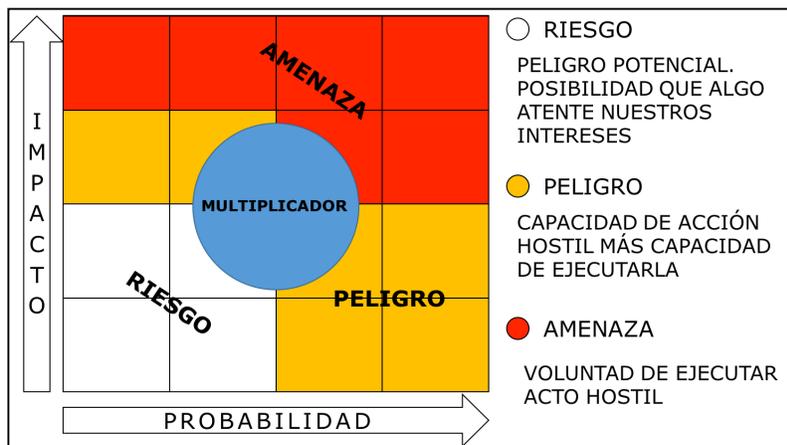


Figura 2. Gradiente Riesgo - Amenaza



Lo anterior nos permitiría establecer tres niveles en los riesgos: en un primer nivel, aquellos que son una amenaza a la seguridad nacional tanto por la probabilidad que se materialice, como por las consecuencias que tendría para la seguridad nacional; en un segundo nivel, los que bien por su probabilidad, bien por su impacto, pueden ser un peligro, y por tanto van a requerir un especial seguimiento y la adopción de medidas preventivas; y en un tercer nivel, se considerarían aquellos riesgos que por su probabilidad o su impacto no requieren medidas más allá que las relacionadas con la alerta temprana y la preparación de algunos planes de contingencia.

Las estrategias de seguridad deben formularse considerando la totalidad de los riesgos, o cuando menos los que con un mayor grado de probabilidad puedan afectarla, mientras que las estrategias defensivas, formando parte de esas estrategias de seguridad, se establecen para enfrentar los peligros y amenazas, los cuales, al estar identificados de un modo más claro, permitirán la aplicación de medidas más concretas y medios ajustados al nivel de la amenaza, limitándolos a su vez en su alcance y tiempo como van a ser aplicados.

La seguridad, por consiguiente, tiene un carácter más preventivo, por lo que la información resulta de capital importancia, pero además y no menos importante es su carácter multidisciplinar, o lo que es lo mismo la necesidad en la concurrencia de medios políticos, diplomáticos, económicos, sociales y militares entre otros.

Lo hasta aquí expuesto podría valer para la protección de una persona, de una infraestructura o negocio, o de una sociedad de mayor complejidad; pero refiriéndonos a un Estado, debemos hacer referencia a la *seguridad nacional*. Son muchas las interpretaciones que podríamos encontrar sobre este término en diferentes estrategias de seguridad, aunque en términos académicos podríamos entender este concepto, al menos desde un enfoque tradicional, como la garantía de la supervivencia del Estado y, en su caso, de la expansión de su poder (refiriéndome a las potencias revisionistas³), así como de la seguridad y bienestar de sus ciudadanos. Es decir, la seguridad nacional ha sido habitualmente entendida en el ámbito de preservar la soberanía e integridad territorial, y en un concepto más amplio de los intereses nacionales, aunque hoy en día la seguridad nacional ha adquirido una dimensión *ampliada o multidimensional*, incluyendo otros factores como respuesta a la multiplicidad en la naturaleza y origen de los riesgos.

Es preciso también tomar en consideración que el concepto de seguridad ha desbordado los límites nacionales, hoy ningún Estado puede garantizar su seguridad dentro de sus propias fronteras o áreas de responsabilidad exclusiva, no sólo por la interconexión que caracteriza el mundo globalizado en el que se desarrolla la sociedad internacional del siglo XXI, sino por la irrupción en la agenda de seguridad de nuevos actores como las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), organizaciones no gubernamentales (NGO) y otros actores no estatales (empresas, grupos de poder, etc.), así como por la transnacionalidad de los propios riesgos a los que se enfrenta. Lo anterior ha generado profundos cambios en la seguridad internacional, la cual se había limitado tradicionalmente, casi exclusivamente al ámbito de los Estados –a su defensa nacional– como los únicos actores del sistema internacional, y se relacionaba exclusivamente con sus capacidades militares, como prácticamente los únicos medios para garantizarla. Sin embargo, su alcance se ha ido extendiendo desde finales del pasado siglo para tener una dimensión mucho más compleja y dinámica.

³ Al referirme a los Estados revisionistas lo hago a aquellas potencias que, desde una perspectiva del neorrealismo, no están conformes con su statu quo en el sistema internacional y/o no van a permitir que otras puedan modificar el suyo y alterar el equilibrio de poder global o regional.



En este entorno la cooperación internacional cobra hoy en día una importancia capital para enfrentar los riesgos globales o transnacionales, como es el caso del terrorismo y el crimen organizado o de fenómenos que influyen directamente en la seguridad, como es el caso de los movimientos migratorios descontrolados o el propio cambio climático y su influencia directa sobre los recursos naturales, que no olvidemos es una de las principales causas polemológicas.

A tenor de lo expuesto parece clara la distinción entre seguridad y defensa, pero la clave sería determinar donde establecer el límite entre ambos conceptos. Ya nos referimos a la seguridad nacional o a la internacional, su interpretación tradicional ha estado vinculada principalmente, cuando no de un modo exclusivo, a la dimensión militar, por ello *seguridad* y *guerra* han formado un binomio casi inseparable, ya que ésta ha sido hasta mediados del pasado siglo casi la única amenaza para la seguridad nacional, de manera que *guerra* y *paz*, desde la perspectiva de las teorías realistas de las relaciones internacionales, eran considerados como un *continuum* entre estas dos situaciones.

Por otra parte, la guerra fue considerada hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, un proceso, situación o condición contemplado en el Derecho Internacional Público, como un medio al que podían recurrir los Estados para resolver sus controversias o alcanzar sus aspiraciones, normalmente mediante una declaración formal. Lo que va a cambiar con la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas, en la que de una forma explícita la Sociedad Internacional renuncia al recurso a la guerra para resolver las controversias entre los Estados.

Pero, además, el hecho que los principales factores polemológicos hayan estado históricamente vinculados al control y, en su caso, a la expansión territorial, facilitaba la identificación de los riesgos y amenazas, de manera que las estrategias de seguridad se planteaban como una respuesta de suma cero y cuyo ámbito de aplicación se limitaba casi exclusivamente a la disuasión y a la respuesta militar. Es decir, las diferencias entre defensa y seguridad nacional eran prácticamente inexistentes, tanto en el ámbito de la seguridad interior como exterior, dando lugar a las tradicionales estrategias de defensa, que prevalecieron durante la época de la Guerra Fría.

Sin embargo, esta aproximación a los conceptos de seguridad y defensa ha cambiado radicalmente en nuestros días, actualmente la mayoría de los Estados, especialmente al referirnos a los integrantes de nuestra sociedad occidental, reconocen que la seguridad nacional, forma parte de las políticas de Estado, afectando a los diferentes ámbitos políticos, administrativos y sociales, así como a la práctica totalidad de las áreas de actividad del Estado y de sus ciudadanos, y es por ello que corresponde al más alto nivel político la responsabilidad de garantizarla. Mientras que la defensa nacional, aunque también multidisciplinar, se circunscribe al ámbito de la respuesta ante agresiones o amenazas a los intereses nacionales.

Por todo ello las estrategias de seguridad nacional, requieren de un amplio conocimiento de la realidad internacional, así como del contexto social del propio Estado; sus objetivos y líneas de acción deben ser definidos con un enfoque integral, de amplio espectro, y con un marcado carácter proactivo, considerando tanto los riesgos potenciales como las posibles amenazas a enfrentar. Las respuestas a aquellas amenazas que atenten a los intereses nacionales, quedarían así integradas como medidas de defensa nacional, lo que se podría denominar "*estrategias de defensa*", o más apropiadamente "*planes de defensa*", formando parte de las propias estrategias de seguridad nacional.

Pero regresando a la ya mencionada relación entre seguridad y guerra, la historia ha demostrado que las esperanzas puestas al redactar la Carta de las Naciones Unidas por las que las guerras serían una consecuencia del pasado, iban a estar muy lejos de la realidad. Si bien el



tradicional concepto de la guerra como enfrentamiento armado entre dos Estados o entre un Estado y grupos organizados con fines políticos ha ido progresivamente desapareciendo, los conflictos armados, con diferentes características, aunque de naturaleza similar, han ido extendiéndose en número y lo que es peor aumentando su duración y violencia.

Lo anterior, unido a la aparición de un cada vez mayor número de riesgos de origen y naturaleza variable como son el crimen organizado, el terrorismo internacional, el uso del ciberespacio con fines perversos, etc.; junto a factores que los favorecen o potencian como es el caso de la degradación medioambiental o los movimientos migratorios incontrolados, ha llevado a una diferenciación más clara entre los conceptos de seguridad y defensa. En este último, sigue siendo más dominante, aunque no exclusiva la dimensión militar, mientras la seguridad adopta un carácter multidimensional y en el que la faceta militar pasa a tener un carácter más complementario.

Al igual que se han formulado estas breves consideraciones sobre la seguridad, estimo oportuno hacer algo similar para la conceptualización de la estrategia. Sin entrar en consideraciones semánticas sobre la palabra estrategia, ni en cuanto a las definiciones que existen sobre este concepto, la mayoría limitadas al ámbito militar, lo que es innegable en nuestros días es que la estrategia, ya sea desde una perspectiva nacional o internacional, ha desbordado ya el ámbito de lo militar, como así lo refiere John Collins en su libro “La Gran Estrategia”: *“La estrategia ya no es un arte exclusivo de los militares, así como tampoco trata únicamente sobre combates armados”*.

Así, al referirnos a las estrategias de seguridad estamos asumiendo que a ellas contribuyen todos los elementos que conforman la nación: gobierno, instituciones, empresas, ciudadanos, etc., y por ello su definición debe de corresponder al más alto nivel, es decir al gobierno de la nación.

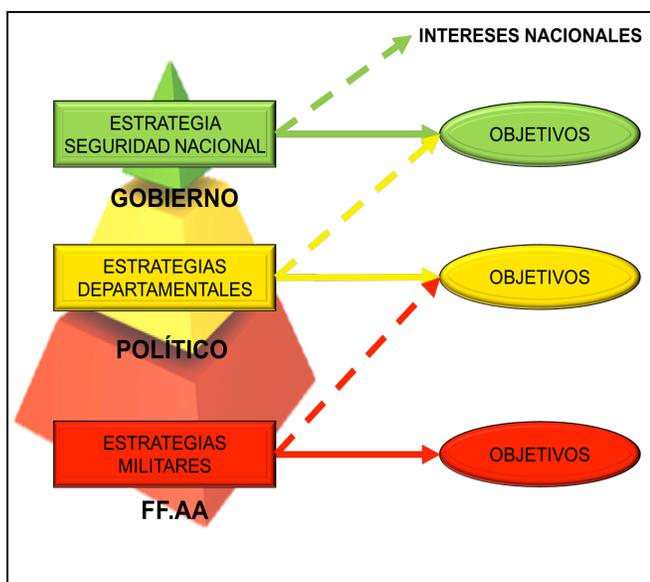


Figura 3. Pirámide Estratégica

En lo que se refiere a los modelos de las estrategias de seguridad hablamos de la pirámide estratégica, el modelo clásico introducido por el General Beaufre (Introducción a la Estrategia)⁴ es decir el modelo que se desarrolla en tres niveles en los que en cada nivel se establecen unos objetivos para alcanzar los del nivel superior: estrategia de seguridad (estrategias de seguridad nacional), estrategias de defensa (libros blanco de la defensa, revisiones cuatrienales, etc.), estrategia militar/naval (estrategias militares, estrategias marítimas, estrategias de cooperación militar, etc.). Las dos primeras se desarrollan en los niveles político y político-militar, siendo la tercera de ellas de naturaleza puramente militar.

Centrándonos ahora en las estrategias de seguridad nacional, su garantía reclama un compromiso al más alto nivel político, por consiguiente, es el Jefe del Estado, o en su caso el Presidente del Gobierno, quien debe de impulsar la

⁴Para Beaufre existen tres niveles: la *estrategia total* que identifica al nivel más alto (Gobierno), una estrategia general que se identifica con cada uno de los ámbitos subordinados (militar, económico, diplomático, etc.), la *estrategia militar* que se corresponde con el diseño de respuestas exclusivamente militares



Política de Seguridad Nacional, y aunque entendida ésta como servicio público, necesita el mayor apoyo social y parlamentario, es por ello que se hace necesario desarrollar y fomentar una sólida *cultura de seguridad*. Por otra parte, la seguridad nacional requiere la *planificación y definición de principios y líneas de actuación permanentes* capaces de dar respuestas integrales a los desafíos actuales por ello es necesario contar con una estrategia de seguridad nacional en la que se integren todos los esfuerzos de la nación.

Sintetizando lo hasta aquí expuesto sobre la seguridad y las estrategias que se desarrollan para garantizarla, podríamos establecer en primer lugar que las estrategias de seguridad nacional deben de responder inicialmente a los valores y principios fundamentales del Estado, a sus intereses y objetivos nacionales; deben tomar en consideración también la seguridad internacional, por cuanto muchos de los riesgos a los que deben hacer frente tienen un marcado carácter internacional y en consecuencia existen muchos intereses compartidos; el carácter multidimensional de la seguridad, obliga a que las estrategias tengan una dimensión ampliada en la que intervengan todos los esfuerzos del Estado; es precisamente este esfuerzo colectivo del Estado en su compromiso con la seguridad nacional, lo que le va a conferir su carácter de Política de Estado y llevará a definir por una parte los principios y líneas de acción permanentes y por otra, la consolidación de una cultura de seguridad que comprometa a la sociedad con su propia seguridad. Así podría concluir esta primera parte señalando como elementos esenciales de una estrategia de seguridad nacional los siguientes:

- **La visión, los valores y el enfoque.** Es decir, cuál es el alcance de la seguridad nacional, entendiendo que básicamente debería de estar orientado a la seguridad y prosperidad de sus ciudadanos, además de garantizar la soberanía del Estado y su integridad territorial. Al referirnos a los valores se trata de identificar a aquellos que son irrenunciables para el Estado, estimando que entre otros sería preciso incluir aquellos relacionados con la democracia y el Estado de Derecho. Y respecto al enfoque, éste debiera definir los objetivos esenciales de la estrategia de seguridad nacional
- **Posicionamiento geoestratégico.** Definiendo para ello el nivel de ambición, es decir, el papel que un Estado juega o pretende en los ámbitos regionales y globales. Por ejemplo, no es comparable una potencia que apuesta por un liderazgo mundial que una potencia media como sería el caso de México que tiene una prioridad regional, aunque con vocación global.
- **Principios de actuación.** Entendiendo con ello aquellos criterios rectores del Estado en materia de seguridad, como sería por ejemplo el multilateralismo, la cooperación internacional, etc., en el ámbito internacional. O el respeto a los derechos humanos, la cooperación interinstitucional, entre otros, en el nacional.
- **Análisis de Riesgos y Amenazas.** Identificación de aquellos fenómenos y/o situaciones que son susceptibles de poner en peligro la seguridad nacional. Posiblemente sea en este aspecto en el que se produce la mayor coincidencia entre la mayoría de los países occidentales, por cuanto muchos de los riesgos que se precisa que enfrentar tienen un marcado carácter global. Terrorismo, extremismos, inestabilidad asociada a flujos migratorios, crimen organizado, impacto tecnológico, especialmente el relacionado con el ciberespacio, erosión del orden internacional o emergencias derivadas de desastres naturales o tecnológicos, vulnerabilidad energética, crisis económicas o financieras, cambio climático, entre otros.
- **Líneas de Acción.** O lo que es lo mismo la manera de aplicar todos los esfuerzos para garantizar en el nivel más alto posible la seguridad nacional.



Además, estas estrategias para que sean efectivas requieren que en su diseño o formulación concurren las diferentes instituciones del Estado, la iniciativa privada, la comunidad académica y la sociedad en general. Además, para que éstas adquieran su verdadera dimensión de Política de Estado, deberán prever unos criterios y mecanismos para su implementación, es decir la creación de un Sistema de Seguridad Nacional, en el que se armonicen de manera integral todos los esfuerzos del Estado; y no menos importante el hecho que este Sistema deba de estar dirigido al más alto nivel y tenga un sustento legal basado precisamente en la visión, los valores y el enfoque definidos en la estrategia de seguridad nacional.

EL PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2014-2018

Hechas estas consideraciones generales, pasaré ahora a analizar el *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, en lo sucesivo PSN, como documento base para responder a la pregunta enunciada al comienzo de este trabajo de análisis: ¿tiene México una estrategia de seguridad nacional?

Al tratar de comparar el PSN con algunas estrategias nacionales⁵ se observan algunos aspectos que permitirían considerarlo como un documento de estas características, entre los que se podrían citar algunos de los que se exponen a continuación. En primer lugar, en su redacción intervinieron representantes de diversas instituciones y contaron con la participación de la academia y sociedad civil, como así se indica al inicio del referido documento, lo que le confiere el necesario carácter multidisciplinar, así como el enfoque integral frente a los principales desafíos a la seguridad.

En segundo lugar, el hecho de afirmar que el PSN constituye el documento rector de la Política de Seguridad Nacional, vinculándolo explícitamente con las políticas públicas, no hace sino ratificar el papel que sin duda corresponde a las estrategias de seguridad nacional, como así se hace en las que podrían ser consideradas como las estrategias de seguridad nacional más avanzadas.

También cabe mencionar un tercer aspecto de convergencia con las estrategias de seguridad, y no menos importante, cuando se refiere a la seguridad nacional con un enfoque que supera el de la seguridad tradicional y lo lleva al de una “*seguridad ampliada*”, acorde como ha sido conceptualizada en la primera parte de este documento de opinión.

Este enfoque ampliado de la seguridad nacional que presenta el PSN contrasta abiertamente con el que se enuncia en la Ley de Seguridad Nacional (LSN), cuya última modificación data del año 2005. Al referirnos a esta Ley, además de afirmar categóricamente la necesidad de abordar una profunda revisión de la misma, cabe mencionar que su articulado no va más allá de una enumeración de instancias encargadas de la seguridad nacional y los cometidos y responsabilidades de sus integrantes. La referencia que en ella se hacen de las amenazas no parece estar acorde ni con el concepto de amenaza, ni tampoco ajustarse a la realidad del entorno de seguridad de este siglo XXI.

⁵A los efectos de este documento de análisis se han tomado en consideración, además del enfoque de la seguridad internacional del siglo XXI, el concepto estratégico de la OTAN de 2010, la estrategia de seguridad de la Unión Europea, y las estrategias de seguridad nacional España, los Estados Unidos de América y el Reino Unido, así como los Libros Blancos de Defensa de Alemania y Francia.



Pero volviendo al PSN, si arriba veíamos algunas de sus fortalezas para ser considerado como documento de estrategia, también podemos identificar algunos factores que lo alejan del modelo de las estrategias de seguridad nacional vigente en nuestros días. Un primer factor a tomar en consideración viene como consecuencia de la disfunción del concepto de seguridad que se pretende introducir con las leyes y normas a las que vincula al PSN, en particular a la mencionada LSN, anclada en una visión tradicional de la seguridad.

En segundo lugar, se puede considerar también como una debilidad del documento analizado, cuando en el Punto 3 del Título I, al referirse al objetivo de “*Consolidación del Sistema de Seguridad Nacional*”, afirma: “*Las instituciones que desempeñan funciones públicas en los ámbitos de la defensa exterior, la Seguridad Interior y la protección civil forman parte de un Sistema de Seguridad Nacional ...*”. De este modo parece contradecir el carácter multidisciplinar de la seguridad expresado en diversas partes del mismo.

Mención aparte merece el epígrafe dedicado a la “*Seguridad Interior y Defensa*” (Título II, Punto 5), en particular, el tratamiento que se da a los conceptos de seguridad y defensa y a los riesgos y las amenazas. Cuando se aborda la Política Nacional de Defensa enumera una serie de elementos estratégicos que la conforman, muchos de ellos más acordes con la seguridad que con la defensa, pareciendo de ese modo no establecer una clara distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa nacionales. Tampoco se hace una distinción entre riesgos y amenazas, sino que se enumeran una serie de ellos (desastres naturales y pandemias, delincuencia organizada transnacional, ciberseguridad, fronteras, mares y flujos migratorios irregulares, terrorismo y armas de destrucción masiva) que poco o nada tienen que ver con amenazas, sino que son en sí mismos riesgos a la seguridad.

A tenor de lo hasta aquí expuesto sobre el documento el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, cabría dar una primera respuesta a la pregunta planteada al negar que éste pudiera ser considerado en sí mismo una estrategia de seguridad nacional. Pero, además, estimo que no es tampoco propiamente la finalidad del documento, pues, incluso como su propio nombre indica –programa– lo en él contenido se limita más bien al ámbito de gobierno y por ende se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo, como documento marco de las políticas del Gobierno de la Nación, y con los diferentes programas sectoriales. Sin embargo, como ya he mencionado, en el documento existen no pocos elementos que forman parte de las estrategias de seguridad nacional y es por ello que no podemos desdeñarlos a la hora de abordar la definición de una estrategia de seguridad nacional.

Si aceptamos como elementos esenciales que integran una estrategia de seguridad nacional los enunciados en la conclusión de la primera parte de este trabajo de análisis, y los comparamos, como se muestra en el cuadro adjunto (Figura 4), con los que se abordan en el PSN, podríamos apreciar que existen una importante coincidencia entre ellos, lo que podría ayudar a sentar las bases para el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional de México.

Como ya he mencionado se puede encontrar cierta concurrencia entre el contenido del PSN y lo que he venido denominando elementos esenciales de una estrategia de seguridad nacional, pero este Programa se enmarca dentro de los documentos directores de las *políticas del Gobierno de la Nación*, y por ende no se ajusta propiamente a la definición de una Política de Estado.

En particular en él se definen los principales aspectos que conforman la política de seguridad nacional, incluyendo lo que se refiere a la seguridad interior y a la pública, en el epígrafe dedicado a la “*Seguridad Interior del Gobierno de la República*”, pero al limitarlo al *Gobierno de la República*, reafirma la condición de que se trata de un documento rector para la presente



administración, al contrario de una estrategia de seguridad nacional que va a orientar la Política de Seguridad Nacional como una Política de Estado, no se trata en consecuencia de un documento ejecutivo, sino en la materialización del pensamiento estratégico fundamentado en los valores, intereses y objetivos nacionales.

MODELO TEORICO	PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2014-2018
VISIÓN. Alcance de la seguridad nacional	Definición de una Política de Seguridad Nacional como política de Estado que trasciende del entorno temporal de un gobierno. Enfoque integral de la seguridad por medio de una política multidimensional. Definición de México como potencia emergente con vocación global
VALORES. Aquellos irrenunciables por el Estado y que fundamentan el desarrollo, así como el bienestar y convivencia de los ciudadanos.	La democracia como objetivo nacional permanente El Estado de Derecho
ENFOQUE. Definir los objetivos esenciales de la estrategia de seguridad	Los tres grandes objetivos que se fijan en el PSN: el Sistema de Seguridad Nacional, construcción de un nuevo Sistema Nacional de Inteligencia y el desarrollo de una cultura de seguridad nacional, no pueden ser considerados propiamente objetivos esenciales de la estrategia de seguridad nacional.
POSICIONAMIENTO GEOESTRATÉGICO Definir el nivel de ambición o lo que es lo mismo el papel que un Estado juega o pretende en los ámbitos regionales y globales.	Se define como interés permanente y esencial la población y territorio mexicanos, el orden constitucional. Se fijan prioridades en las diferentes partes del globo
PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN. Criterios rectores del Estado en materia de seguridad.	Se menciona el multilateralismo como la principal herramienta en el ámbito exterior. El respeto a los derechos humanos Compromiso con la paz y seguridad mundiales Cooperación interinstitucional como criterio básico de actuación en materia de seguridad.
RIESGOS Y AMENAZAS. Identificación de aquellos fenómenos y/o situaciones que son susceptibles de poner en peligro la seguridad nacional	Además de referir a la Agenda Nacional de Riesgos, enuncia las siguientes: desastres naturales y pandemias, delincuencia organizada transnacional, ciberseguridad, fronteras, mares y flujos migratorios irregulares, terrorismo y armas de destrucción masiva (sin distinguir si se trata de riesgos o amenazas)
LÍNEAS DE ACCIÓN. Manera de aplicar todos los esfuerzos para garantizar en el nivel más alto posible la seguridad nacional	Podrían ser consideradas en este apartado los objetivos, estrategias y líneas de acción que se relacionan en el Punto 7 del documento, alineados con los expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales responden más a un

Figura 4. Cuadro comparativo

Así pues, aún a pesar que en él se abordan algunos aspectos constitutivos de una estrategia de seguridad nacional, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, debe de ser considerado como un *documento orientador para las políticas del gobierno en relación con la seguridad nacional*.



LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO

Continuando con la línea de trabajo planteada para este documento, esta parte del mismo se orienta a la “construcción” de una *Estrategia de Seguridad Nacional de México*. Como en todo proceso de construcción o transformación el primer paso debería ser la identificación del escenario o punto de partida, y éste me permitiría calificarlo como “descohesionado”.

Esta descohesión la refiero a que sus principales elementos constitutivos, por diferentes razones, no se encuentran armonizados. Desde una perspectiva académica, un modelo de estrategia de seguridad nacional debería contar con al menos tres elementos fundamentales: una *estrategia de seguridad nacional*, como elemento orientador de la Política de Seguridad Nacional; un *sistema de seguridad nacional*, que convierta en tangible las estrategias de seguridad, y que sirva como elemento integrador de los diferentes esfuerzos y capacidades relacionadas con el concepto de seguridad ampliada; y de un *desarrollo legal y normativo* que dé respaldo al sistema.

Sin embargo, no se puede decir que estos tres elementos mencionados se encuentren integrados, ni siquiera armonizados. El primero de ellos, *la estrategia*, no sólo no se cuenta con ella, sino que sería preciso plantearse incluso la definición de buena parte de los conceptos relacionados con seguridad nacional para adaptarlos de un modo más apropiado a la seguridad del siglo XXI. Por el contrario, si nos referimos al segundo de los elementos fundamentales, México cuenta con un *Sistema de Seguridad Nacional* con un más que aceptable grado de desarrollo. Sin embargo, adolece del necesario respaldo normativo y legal, toda vez que la *Ley de Seguridad Nacional de 2005* se encuentra completamente superada y precisa de una profunda revisión para adaptarla al actual escenario de seguridad, y el *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional del año 2006*, requiere también abordar su revisión.

Dejando de lado los otros dos elementos, –el sistema y el marco legal– los cuales exceden del alcance de este documento, y centrándome en el primero de ellos –la estrategia–, más allá de la necesidad o conveniencia de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional de México, lo que por otra parte pareciera evidente, se trata de ver cómo podemos llegar a su definición.

Antes de continuar, considero oportuno hacer una precisión sobre los Libros Blancos de la Defensa, pues a pesar de que algunos países cuentan con este tipo de documentos, éstos no tienen el alcance, ni pueden ser considerados propiamente una estrategia de seguridad nacional, pues, aun cuando abordan aspectos relacionados con la seguridad desde una perspectiva multidimensional, su ámbito se circunscribe al departamental de las correspondientes Secretarías de Estado o Ministerios de Defensa.

También se precisa incluir en el desarrollo de las estrategias de seguridad nacional no solamente a representantes de las diversas instituciones del Estado, sino a los diferentes sectores de la sociedad reafirmando así el carácter multidimensional de la seguridad. Además, si, como es completamente reconocido, hablar de seguridad nacional es hablar de Política de Estado, se precisa para su formulación de la concurrencia de los representantes de los diferentes partidos políticos.

El primer paso podría venir precisamente desde el mundo académico para identificar el modelo de estrategia de seguridad nacional que precisa México para adaptarse a los desafíos de este siglo XXI en un entorno cada vez más complejo e incierto, revisando para ello los diferentes conceptos relacionados con la seguridad y la defensa nacionales, y analizando a su vez las experiencias y lecciones aprendidas de otros países que tienen desarrolladas estas estrategias.



Una vez acometida esta revisión de la seguridad y defensa se estaría en condiciones de abordar la redacción de una estrategia que, dirigida al más alto nivel, sea abordada con un enfoque integral. En cualquier caso, la estrategia resultante debería contar con un amplio consenso político y social, para reafirmarla como política de Estado y debería ser además un documento práctico que sea orientador de otras estrategias y actividades de planeamiento, así como conceptual y didáctico que sirva para impulsar la cultura de seguridad.

No es menos importante la definición de un modelo estratégico, de manera que permita, junto a la definición de la estrategia de seguridad nacional, el desarrollo de estrategias de segundo y tercer nivel. En este sentido la *seguridad interior*, como parte de la seguridad nacional, debería constituir una *estrategia de segundo nivel*, en el modelo piramidal de las estrategias de seguridad al que me he referido en la primera parte, e integrada en ella se contemplaría la *seguridad pública*, pues, aunque claramente diferenciadas en sus objetivos y alcances, están íntimamente relacionadas.

De la misma manera, en este escalonamiento estratégico, cabría la redacción de estrategias de tercer nivel, como sería el caso de una estrategia militar o una estrategia marítima, por ejemplo. Si bien lo deseable sería que el desarrollo de estas estrategias estuviera acorde con la estrategia de seguridad nacional y otras estrategias de segundo nivel, aquellas aportarían un valor añadido a la conformación del pensamiento estratégico mexicano por cuanto es evidente que éste se encuentra mucho más desarrollado en el seno de las fuerzas armadas, como consecuencia de que las visiones tradicionales de la seguridad han estado ligadas históricamente a las instituciones militares.

Un razonamiento similar podría ser válido para proponer la redacción de un Libro Blanco de la Defensa en el que se integrara la visión de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, que en ausencia de una estrategia de seguridad pudiera ser un elemento de divulgación de la cultura de seguridad y defensa y de este modo propiciar la redacción de una estrategia de seguridad nacional.

Es evidente que este tipo de documentos deben tener un carácter abierto, incluidas las agendas de riesgos, como de hecho así sucede en todos los países de las tradicionales democracias occidentales, por cuanto la sociedad no solamente es objeto pasivo de la seguridad, toda vez que las instituciones del Estado tienen la responsabilidad ineludible de garantizar su seguridad y bienestar, sino que en el concepto de la seguridad ampliada la sociedad es también una parte activa de ella, debiendo estar comprometida con su consecución.



CONCLUSIONES

Aunque conteniendo algunos elementos constitutivos de las estrategias de seguridad nacional desarrolladas en otros países, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, al igual que sus documentos de referencia, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se limita al ámbito gubernamental, siendo documentos orientadores para llevar a cabo las políticas de gobierno.

México, como potencia media en el sistema internacional, precisa de un modelo estratégico, en el que se incluya como documento de referencia el desarrollo de una estrategia de seguridad nacional que oriente no solamente el pensamiento estratégico, sino que constituya el fundamento de una Política de Estado adaptada al complejo y dinámico escenario de la seguridad del siglo XXI.

Como Política de Estado requiere que su desarrollo esté dirigido al más alto nivel, es decir por el Presidente de la República, y que sea abordado con un enfoque integral para incluir no solamente a las diferentes instituciones y administraciones, sino a todos los sectores de la sociedad, para de este modo contar con un amplio consenso político y social que garantice su materialización.

Además, esta estrategia debe de ser el motor en la consolidación de la cultura de seguridad y defensa, por ello el documento resultante debe tener una amplia difusión, lo que aconseja que su redacción sea conceptual y a la vez didáctica.

Habida cuenta que existe una falta de concienciación y preparación en el ámbito de la sociedad civil sobre los temas relacionados con la seguridad y la defensa, el proceso de construcción del modelo de seguridad podría iniciarse en el ámbito académico, impulsado por las respectivas Rectorías de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina. Este proceso debería continuar con una profunda reflexión sobre el modelo de seguridad y defensa que precisa México, es decir una profunda *“revisión estratégica de la seguridad y defensa”*, incluyendo la adaptación de algunos de los conceptos relacionados para adaptarlos al actual entorno de seguridad

De manera complementaria a esta línea de acción cabría acometer la redacción de un Libro Blanco para las Fuerzas Armadas de México, acorde con el escenario estratégico de este siglo XXI e incluso estrategias de tercer nivel, que si bien ni unos ni otros tienen un carácter ejecutivo, ni tiene mayor alcance que el departamental, sí pueden servir de una manera relevante, no solo a la referida consolidación de la cultura de seguridad y defensa, sino a la futura redacción de una estrategia de seguridad nacional.



BIBLIOGRAFÍA

- Documentos de Seguridad y Defensa nº 63. Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad. Escuela de Altos Estudios de la Defensa (Centro de Estudios Superiores de la Defensa) del Ministerio de Defensa de España. Septiembre 2014.
- National Security Strategy. United States of America. 2015
- Fundamentos para la estrategia para el Siglo XXI. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
- Revisando la securitización de la agenda internacional: la normalización de las políticas del pánico. Susana Tello. Revista Relaciones Internacionales. 2011
<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/320.html>
- Web OTAN. Cooperative Security as NATO's Core Task (artículo). 2011
- La estrategia de seguridad europea (Artículo). Amador EnseñatBerea.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2203899.pdf4>
- Una Europa Segura en un Mundo mejor. La estrategia europea de seguridad. 12 de diciembre de 2003 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. España
- Critical Approaches to Security. Laura J. Sheperd. Ed. Routledge. 2013
- The Making of Strategy. Williamson Murray, MacGregor Knox y Alvin Bernstein. Ed. Cambridge University Press 1994.
- White Paper. On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. 2016
- National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI. Consejo de Seguridad Nacional
- Ley de Seguridad Nacional (Boletín Oficial de la Federación 31 de enero 2005. Reforma del 26 de diciembre de 2005)

Amable lector para atender sus dudas, comentarios o sugerencias del presente texto siga

el siguiente link <http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/contacto.html>