



Revista del  
**Centro de Estudios  
Superiores Navales**



SEMAR

IN ILHUICA ATL TONENILIZ

EL MAR, NUESTRA VIDA

abril - junio

2011 - 2



**SEGURIDAD NACIONAL, POLÍTICA Y ESTRATEGIA  
ÁMBITO MARÍTIMO  
CIENCIA Y TECNOLOGÍA  
HISTORIA Y CULTURAL NAVAL**

REVISTA DEL

# CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES

## CONSEJO EDITORIAL

---

### PRESIDENTE

Almirante C.G. DEM.  
Carlos Federico Quinto Guillén

### VICEPRESIDENTE

Capitán de Navío C.G. DEM.  
René O. Hernández Chagoya

### VOCALES

Directores de Áreas y Escuelas

### COORDINADOR EDITORIAL

Capitán de Navío C.G. DEM.  
Elías Aquino Morales

### EDITORA

Tte. Corb. SAIN. L. Ccias. Com.  
Lilian Estrada Santana

### COORDINACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Tte. Corb. SAIN. L. Per.  
Víctor Monjaraz Ortega

### DISEÑO EDITORIAL

Tte. Corb. SAIN. L. Com. Gráf.  
Christiam García López

### FOTOGRAFÍA

2do. Mtre SAIN. Fot.  
Darío Torres Valdez

### VENTA Y DISTRIBUCIÓN

Subjefatura de  
Relaciones Públicas

---

Revista trimestral abril-junio del 2011. Editor responsable: Lilian Estrada Santana. Número de Certificado de Reserva, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2009-040611003500-102. Número de Certificado de Licitud y Contenido: 14766. Domicilio de la publicación: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F. Distribuidor: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F. Imprenta: DIGAOHM, Eje 2 oriente tramo Heroica Escuela Naval Militar No. 861, Colonia Los Cipreses, Delegación Coyoacán, C.P. 04830, México D.F.

La Revista del CESNAV tiene como objetivo ser un foro donde los miembros de la Armada de México y el personal civil interesados en temas marítimos puedan expresar sus ideas acerca de la Seguridad Nacional y temas afines al medio naval.

El contenido expresa los puntos de vista de los autores y de ninguna manera representa el criterio del Alto Mando de la Armada de México ni de la Dirección del plantel.

3 Editorial

5 El Concepto Amplio de seguridad, refugio de la crisis oculta de la Seguridad Alimentaria  
G. Isaac Morales Tenorio

25 ¿El neoproteccionismo del siglo XXI?: El bioterrorismo frente al libre comercio  
Jorge Alfonso Monjaráz Domínguez

49 Seguridad humana en la agenda de la Unión Europea en Cooperación Internacional para el Desarrollo: elementos para un análisis crítico  
Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard

57 Presente y futuro de la seguridad pública en México  
José J. Borjón Nieto

75 Actividades del CESNAV

“Los artículos que integran este número, fueron presentados originalmente en el Seminario Internacional: “La Seguridad Internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México”, realizado en la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina-Armada de México, efectuado los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2009. Los autores de estos artículos son además, partícipes de los proyectos PAPIIT IN300809 titulado “La Seguridad Nacional de México frente a la agenda de Seguridad Internacional post 11 de septiembre de 2001” y PAPIIME PE300109 titulado “El binomio seguridad-desarrollo: la agenda pendiente de las relaciones internacionales del siglo XXI” auspiciados por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. Los artículos se reproducen con la autorización de los autores y de la Universidad Nacional Autónoma de México.”

En el marco de la celebración que conmemora el Día de la Marina, el cual desde 1917 faculta constitucionalmente a las embarcaciones que enarbolan la bandera nacional para dotarlas únicamente con tripulantes mexicanos por nacimiento, la Armada de México, como marina de guerra, continuará contribuyendo al desarrollo marítimo de la nación, al garantizar la seguridad y la soberanía de los mares mexicanos o donde la nación lo requiera.

Debido a lo anterior, la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), a través del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), se encuentra en la constante búsqueda de los derroteros intelectuales que contribuyan desde la academia a la solución del fenómeno de inseguridad que aqueja a la región de América del Norte, motivo por el cual se llevó cabo del 11 al 13 de abril, el Seminario trilateral “Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte: Canadá, México y Estados Unidos de América”, mismo que tiene como objetivo central, ser un foro democrático de análisis y discusión cuyo debate aporte reflexiones e ideas acerca de la seguridad, desde una óptica multidimensional y de esta manera coadyuvar en la construcción de una Norteamérica más próspera y segura.

Durante el citado seminario se contó con la participación de representantes del más alto nivel de las instituciones de mayor relevancia en el citado rubro: SEMAR, SEDENA, SEGOB, SSP, CISEN, SRE, Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión, UNAM, ITAM, CIDE, COLMEX, Colegio de la Frontera Norte, así como de la UDG. Cabe destacar la extraordinaria colaboración de la Universidad de Guadalajara, durante el desarrollo de este evento.

Por Canadá se contó con la participación de autoridades de la Embajada de Canadá en México, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio, de la Dirección General de Política Migratoria y del Colegio Militar, así como del Comando de Canadá. En cuanto a los Estados Unidos de América, asistieron representantes de la DEA, de la Embajada de Estados Unidos en México, de la Universidad de Georgetown, del Centro Woodrow Wilson, del Departamento de Seguridad Nacional, del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, de la Universidad de Miami, del Centro de Estudios Estratégicos y del Comando Norte de los Estados Unidos.

Por otra parte, para atender puntualmente el programa de estudios de la Maestría en Seguridad Nacional, se llevó a cabo el Viaje de Instrucción Internacional, dividido en dos fases, la primera, por los Estados Unidos de América, en el cual los alumnos colegiados visitaron las ciudades de Colorado Springs, Washington D.C. y Rhode Island; y en la segunda fase hicieron escala en las naciones de Colombia, Perú y Ecuador, ello para presenciar conferencias y mesas redondas en epicentros del conocimiento en materia política, académica y militar.

En otro orden de ideas, para el CESNAV es motivo de orgullo, el inicio de la primera generación del Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional, el cual posiciona a este Centro de Estudios, a la vanguardia en la generación de conocimiento científico del más alto nivel, el cual sin lugar a dudas contribuirá a la solución de los problemas que enfrenta el Estado mexicano en materia de defensa nacional y seguridad.

Finalmente, usted, apreciable lector, encontrará en la presente edición de la Revista del CESNAV los siguientes artículos: “El concepto amplio de seguridad, refugio de la crisis oculta de la seguridad alimentaria”; “¿El neoproteccionismo del siglo XXI?: El bioterrorismo frente al libre comercio”; “Seguridad Humana en la agenda de la Unión Europea en Cooperación Internacional para el Desarrollo: elementos para un análisis crítico”; “Presente y futuro de la seguridad pública en México”.

## **EL CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD, REFUGIO DE LA CRISIS OCULTA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

G. Isaac Morales Tenorio

Once de septiembre del 2009. Ocho años después de los atentados terroristas que redujeron a ruinas las torres gemelas de Nueva York, la democracia ha llegado a Afganistán, Saddam Hussein fue ejecutado en Irak, se han impuesto estrictos controles en aeropuertos internacionales, los transeúntes se han familiarizado con los colores de alertas y los sonidos de alarmas, sin embargo, no se sienten más seguros. Los gobiernos y la comunidad académica internacional dan cuenta de que las causas de riesgo e inestabilidad no se han extirpado.

En el último decenio la seguridad se ha construido como el imperativo de la dinámica de las relaciones internacionales. Como *Leviatán* se ha arrojado sobre todas las agendas, organismos y niveles de análisis de la política internacional. En medio de un escenario global de crisis, ya financiera, ambiental, política o energética, su apetito avanza, aunque es claro que la búsqueda de la seguridad sigue siendo interminable y su definición incalculable. La atención concentrada de los gobiernos y las sociedades en la configuración de medidas para contrarrestar los efectos negativos de las crisis ha dejado de lado factores estructurales de inestabilidad, no menos alarmantes, pero sí menos visibles, como la situación de la seguridad alimentaria, presentada en este texto como una crisis oculta, transversal a las variables que ponen en riesgo la paz y seguridad internacionales.

### **El dilema**

Por lo general, los estudios de las ciencias sociales buscan acercarse a la comprensión y entendimiento del mundo con un sistema bien codificado que da sustento a lo existente, lo cual prevalece como verdad, con una serie de conceptos bien definidos. El problema de la definición de los términos, de los conceptos, no es nuevo, Platón ya había mostrado que la “verdad” de las palabras o nombres aislados no agota el poder del habla, siendo mejor que permanezcan indeterminados hasta nombrarse con tiempo y espacio.

*En el último decenio la seguridad se ha construido como el imperativo de la dinámica de las relaciones internacionales, aunque es claro que la búsqueda de la seguridad sigue siendo interminable y su definición incalculable.*

Para el término seguridad existen dos enfoques que promueven conceptos aparentemente antagónicos, uno acotado y otro amplio, ambos se debaten sin diálogo en el mundo epistemológico.

La seguridad asociada exclusivamente al ámbito militar, al uso de la fuerza, a los problemas tradicionales de la guerra y de la paz, establece con determinación una concepción restringida, un enfoque blindado. El *blindaje* de los conceptos otorga un sentido de protección infalible e inviolable al que no puede acceder ninguna novedad simbólica, ninguna significación cambiante en tanto tiempo y espacio. En este caso el concepto seguridad se considera una categoría racional, objetiva, absoluta y universal; en ningún caso subjetiva, emotiva, relativa y socialmente condicionada, lo cual lleva a la inmovilidad, así como a la reducción de la realidad sobre verdades que imposibilitan su tratamiento específico y diferenciado de acuerdo con su morada espacio-temporal.

Por otro lado, la seguridad vinculada con la más amplia gama de problemas, anteriormente tratados como temas de desarrollo económico o libertad política, sugiere una concepción amplia, un enfoque elástico, sin embargo, la negación absoluta a la demarcación de los conceptos advierte sobre el continuo ensanchamiento y reemplazo de las significaciones, es decir, sobre la elasticidad de los términos, la expansión indiscriminada del concepto, lo cual puede aumentar su significación hasta perder el objeto. Tal problemática no es peor o mejor que el blindaje, es simplemente otra constante que puede desembocar en resultados negativos, esta vez inciertos, limitando de esta manera la posibilidad de formular políticas.

Al encontrarnos frente a la doble problemática de blindaje y elasticidad, distingo que el concepto seguridad no alude por sí mismo a una concreción universalmente compartida, pero sí transmite un carácter estructural, el cual no pueda ser definido ni interpretado como una verdad absoluta, sino con un entramado de percepciones e interpretaciones que establecen su intención, es decir, qué se quiere decir, y su extensión, qué objetos caben en el concepto.

La palabra seguridad en su acepción más elemental puede significar el estado libre de preocupaciones o carente

de problemas. Así, por encima de todos los elementos constituyentes de cualquier unidad política, el más esencial es su seguridad, en tanto que ésta refiere a su capacidad para sobrevivir y a su estructura independiente. Siguiendo a Norberto Bobbio, el Estado, entendido como el ordenamiento político de una comunidad -política-, tiene su origen en la necesidad de asegurar su sobrevivencia externa e interna, respecto de sí misma (Bobbio, 1989: 9698). La seguridad es entonces la responsabilidad primaria del Estado, y para el cuerpo que legal o legítimamente lo representa, su responsabilidad es garantizarla.

En la teoría política, lo anterior se ilustra con un dilema al cual enfrentan todas las sociedades: seguridad y libertad. La tradición hobbesiana establece que los ciudadanos, desde el momento de delegar al Estado su soberanía, su poder, renuncian a espacios de su propia libertad individual, pero no de manera gratuita, sino a cambio de seguridad. En otras palabras, cuando los individuos pactan las bases del Estado, esperan que la libertad perdida, debido al control que el Estado ejercerá sobre sus vidas, sea compensada con el valor de la seguridad. Generalmente las comunidades políticas optan por la seguridad encima de la libertad (Curzio Gutiérrez, 2002: 127).

La necesidad de seguridad produce entonces políticas de seguridad, las cuales pueden ser interpretadas como un conjunto de prácticas que le permiten a un asunto determinado convertirse en un asunto de seguridad, abriendo la posibilidad de llevar a la política más allá de sus propios límites, más allá de las reglas, los pactos o las instituciones (Krause: 1998). Este proceso de securitización -*securitization of an issue*-, finca entonces un discurso de seguridad generado por un cuerpo dominante y asimilado por cuerpos receptivos que le dan validez<sup>1</sup>. En este proceso se distinguen tres etapas: la percepción de las amenazas, la adopción de una acción de emergencia y los efectos sobre las diferentes unidades afectadas por la ruptura de las reglas del juego, ya sea Estados, organismos internacionales o individuos (Buzan, 1998).

En nuestro momento la seguridad -como concepto sin definirse claramente- es una dinámica insoslayable que aparece como

*La necesidad de seguridad produce políticas de seguridad, las cuales pueden ser interpretadas como un conjunto de prácticas que le permiten a un asunto determinado convertirse en un asunto de seguridad.*

<sup>1</sup> Los principales argumentos de este enfoque pueden encontrarse en los trabajos de la "Escuela de Copenhague", que podría considerarse pionera de los *critical security studies* (estudios críticos de seguridad). Entre sus principales exponentes están Keith Krause, Barry Buzan, Ole Weaver y Michael C. William.

una variable de explicación del comportamiento de los actores internacionales.

La seguridad entonces se puede percibir en dos planos: teórico, es decir, en los debates de la comunidad académica, y práctico, en la dinámica concreta que adquiere con la generación de discursos de los cuales se originan políticas.

Para saltar este debate y lograr una aproximación entre el concepto blindado y el concepto elástico, propongo concentrarse en las evidencia arrojadas por los organismos internacionales, particularmente la Organización de las Naciones Unidas, la cual con una membresía de 192 Estados genera políticas, instituciones y hasta normas, ciertamente más legítimas que las promovidas por la OTAN, la Unión Europea, el Pentágono, el Consejo de Defensa Sudamericano, la Junta Militar que gobierna Myanmar o la Rifle Association.

En el último decenio se ha registrado una tendencia a la ampliación de la noción de seguridad, baste revisar las resoluciones de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, para percibir que en la dinámica cotidiana de generación de políticas para el sistema internacional se considera a la seguridad más allá de los problemas de la guerra y de la paz; toma forma para Estados, lo mismo que para actores no estatales; dimensionándose con problemas no militares y con amenazas no tradicionales en espacios comunes donde no cabe la soberanía entendida de manera ortodoxa.

De acuerdo con un documento poco citado por los estudiosos de la seguridad internacional, titulado *Los conceptos de seguridad*, elaborado por un grupo de expertos convocado por el Secretario General de la ONU en 1986, la seguridad es una condición medida, a través del grado en el cual, los Estados o los individuos consideran estar expuestos al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social. En consecuencia, se trata de un término más relativo que absoluto (ONU, 1986: 7), esencialmente subjetivo y resultado de la percepción. Como se observa, ya desde entonces se considera el elemento económico de la seguridad que dará forma al concepto de seguridad humana donde a su vez se depositará la seguridad alimentaria.

Aunque desde una visión ortodoxa la búsqueda de la seguridad internacional tiene su razón en la inseguridad permanente, en la naturaleza anárquica o conflictiva del sistema de Estados, en dicho documento se reconoce a la seguridad como indivisible. El Estado protege los intereses y la soberanía nacionales, lo cual conduce al fortalecimiento de la seguridad internacional como el resultado y la suma de la seguridad de todos los Estados miembros de la comunidad internacional (ONU, Op. cit.: 50). La seguridad nacional e internacional, son pues una cuestión de grado, más en las circunstancias internacionales actuales que no hacen factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios plena libertad frente a todos los peligros (ONU, Op. cit.:7).

Al llegar a este punto y con el ánimo de superar el debate, así como de encontrar las evidencias sobre el diálogo que en la realidad se presenta entre el blindaje y la elasticidad del concepto seguridad, se pueden dibujar los siguientes consensos analíticos:

- La seguridad no puede ser desvinculada de la política, del ejercicio del poder. En este sentido, la seguridad debe ser comprendida como la responsabilidad primaria del Estado, y para el cuerpo que legal o legítimamente lo representa, su responsabilidad primaria es garantizarla.
- El innatismo de la inseguridad incentiva la búsqueda perpetua de la seguridad, ante lo cual conviene asimilar que nunca se alcanza.
- El concepto seguridad es notablemente subjetivo, determinado exclusivamente por percepciones y no por situaciones reales, y estudiado sólo por interpretaciones.
- Es conveniente analizar la seguridad como una construcción discursiva del poder para exceder los límites de la política. La seguridad es un concepto que se construye, no pre-existe.
- La seguridad deviene entonces de un discurso político-ideológico que se sustenta en premisas compartidas, a diferencia del discurso científico que se fundamenta en premisas demostrables.
- Todas las unidades estatales tienen derecho a la seguridad.
- Lo que para una unidad estatal representa la seguridad, para otra puede representar inseguridad.
- La suma de seguridades de cada unidad genera un contexto

*El concepto seguridad es notablemente subjetivo, determinado exclusivamente por percepciones y no por situaciones reales, y estudiado sólo por interpretaciones.*

global de seguridad, presentada de forma indivisible en los planos interno y exterior, dado que en las circunstancias internacionales actuales no es factible que un Estado, una nación o un individuo alcance por sus propios medios plena libertad frente a todos los peligros.

- No es posible y no tendría sentido definir la seguridad nacional o internacional en lo abstracto; tiene que construirse con base en un examen del contexto, de los valores culturales, las necesidades, percepciones y expectativas de pueblos o Estados específicos.
- Por lo tanto, prevalece un discurso de seguridad, el cual solamente puede ser analizado en una connotación temporal que le da vigencia y en una morada espacial que le da validez. Esto permite reconocer a la seguridad internacional, con diferentes significados, de acuerdo a los países que producen originariamente el discurso, de aquellos Estados que son receptores y por tanto adaptan a su propia circunstancia el discurso.

Para comprender el tránsito del concepto restringido al concepto amplio mediante el análisis de las políticas de seguridad sugiero hacer las siguientes preguntas: ¿quién se asegura? el Estado, una región o el individuo; ¿qué se asegura? tradicionalmente la independencia política, la soberanía, la integridad territorial o una amplia gama de valores asociados al desarrollo, la salud, la economía y los derechos humanos; ¿qué amenazas se perciben? armas de destrucción masiva, actitudes hostiles por parte de otros Estados, organizaciones criminales o desastres naturales, crisis económicas y epidemias; ¿con qué instrumentos se busca garantizar la seguridad? disuasión nuclear, ofensivas militares, sanciones económicas o la cooperación internacional.

En la actualidad, las nociones de riesgo, inestabilidad e incertidumbre son referentes inmediatos para el sistema internacional, lo mismo que la sensación de un ambiente belicista y convulso, más visible después del 11 de septiembre del 2001 y de la crisis financiera internacional, la cual hizo su aparición en el 2008. Sin embargo, esta turbulencia, esta crisis de seguridad obedece a problemas muchas veces estructurales, no de coyuntura, lo que inclusive ha llegado a poner en duda la vigencia y validez del aparatoso recetario de la democracia, las libertades individuales y el libre mercado.

El final de la Guerra Fría, de la lógica bipolar y de las tensiones estratégico-militares entre los dos bloques, permitió el replanteamiento e inclusión de diversos temas, los cuales se habían mantenido al margen: medio ambiente, derechos humanos, combate al terrorismo, al narcotráfico y al crimen organizado, entre otros. Además, la definición de los componentes que determinarían la agenda internacional obedeció a la identificación de amenazas que no se concentraban ya en un enemigo central, plenamente identificado, sino en fenómenos de naturaleza mundial, privilegiando así los componentes económico y político, transitando de un carácter nacional de los hechos hacia una dimensión global (Baylis y Smith, 1998: 2-3).

Sin embargo, es conveniente agregar una característica que comenzaría a considerarse para el tratamiento de los diversos temas globales: su espiral degenerativa. Por ejemplo, la degradación ambiental conduce al hambre, la pobreza, la enfermedad y la mortalidad, lo cual a su vez conlleva a la migración y a la criminalidad, problemas que desembocarían en violencia civil, y al final, en un conflicto internacional, abriendo además la posibilidad de que los fenómenos sobrepasaran no sólo las fronteras espaciales sino las fronteras temporales, cuando los efectos escalados serían padecidos por las futuras generaciones.

La manifestación más clara del tránsito hacia el enfoque amplio de seguridad para la generación de políticas se ubica en el concepto “seguridad humana” que se incluyó en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994, y posteriormente enriquecido por la Comisión de Seguridad Humana en su informe *La Seguridad Humana ahora*, publicado en el 2003. Dicho concepto apunta al bienestar del individuo y al desarrollo humano, a partir de garantizar las siguientes dimensiones de seguridad: económica, sanitaria, medioambiental, personal, comunal, política y alimentaria. De esta última nos ocuparemos a continuación.

### **Más allá del dilema: la seguridad alimentaria**

Como en pocas ocasiones, a mediados del 2008 el Secretario General de la ONU se reunió con los responsables de las 27 agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, con la finalidad de diseñar un plan de emergencia para detener

*La definición de los componentes que determinarían la agenda internacional obedeció a la identificación de amenazas que no se concentraban en un enemigo central, sino en fenómenos de naturaleza mundial.*

la terrible hambruna que puede originar la actual “crisis alimentaria”<sup>2</sup>. Aunque como resultado de esta reunión sólo se logró pedir a los donantes del Programa Mundial de Alimentos (PAM) aumentar con urgencia sus donaciones, debido a que los fondos de ese programa perdieron en solo tres meses el 40% de su poder adquisitivo por la subida abrupta de los precios de los alimentos, poniendo en riesgo la vida de 75 millones de personas en el mundo, quienes dependen de los suministros del PAM para sobrevivir (Diario Responsable, 2009), dicha reunión y las declaraciones arrojadas, pusieron claramente de manifiesto la gravedad del problema alimentario mundial, el cual a pesar de su potencialidad para constituirse en una de las principales amenazas globales, ha permanecido oculta.

El concepto de seguridad alimentaria data de 1974, de la Cumbre Mundial de Alimentación, en donde se le definió como los esfuerzos para asegurar existencias mundiales suficientes de alimentos básicos para contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios, es decir, apuntando exclusivamente a la disponibilidad internacional de alimentos (FAO, 2006:1). Posteriormente, en el informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre de 1986 se agregó la distinción entre la inseguridad alimentaria crónica asociada a problemas de pobreza estructural y bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria, que supone periodos de presión ocasionados por desastres naturales, conflictos y crisis económicas (Banco Mundial, 1986).

La definición de seguridad alimentaria que hoy es generalmente aceptada, se concentra en el individuo y no sólo en los Estados e implica no sólo la disponibilidad de los alimentos, sino el acceso a éstos, la capacidad para adquirirlos, la estabilidad del suministro, su uso o aprovechamiento e inclusive la calidad e inocuidad de los mismos. Dicha definición fue postulada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, en la Cumbre Mundial de Alimentación celebrada en 1996, en donde se asentó que *existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana* (FAO, 1996).

---

<sup>2</sup> De hecho el Secretario General San Ki-moon creó el Grupo de Trabajo sobre la Crisis de Seguridad Alimentaria Global, que en julio de 2008 hizo público su Plan de Acción.

De ese modo se dio cabida a las diversas dimensiones o preocupaciones prioritarias sobre seguridad alimentaria, pues para algunos países de África el problema primordial se refiere al acceso a los alimentos; para los países más desarrollados se vincula con la calidad nutricional e inocuidad y para algunas islas que evidentemente no poseen la capacidad de producir todos los alimentos requeridos, sus intereses apuntan a la disponibilidad y estabilidad de la oferta.

Quizás producto de su carácter multidimensional, la definición postulada por la FAO parece inalcanzable, pero conviene subrayar que en la evolución de la normatividad internacional en la materia, la seguridad alimentaria se asocia a los derechos humanos, toda vez que el derecho a la alimentación se reconoció inicialmente desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948. Desde entonces, el Consejo de la FAO ha promovido un conjunto de directrices para favorecer la incorporación gradual del derecho a los alimentos en las constituciones nacionales. Incluso puede agregarse que el derecho a la vida está estrechamente vinculado al derecho a la alimentación.

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria, PESA, es una iniciativa de la FAO creada con la intención de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre en el mundo, para 2015. La meta fue refrendada en la Cumbre del Milenio al incorporarse como uno de los objetivos de desarrollo del milenio, sin embargo, todo indica que la meta hoy está mucho más lejos de cumplirse que hace cinco o diez años.

En enero del 2009 se celebró en Madrid la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria para Todos, con el ánimo de encontrar un mapa de ruta para esclarecer la posibilidad de alcanzar los objetivos. En dicha reunión ha quedado claro que los recursos destinados a financiar programas agrícolas en los países en vías de desarrollo han disminuido, incluyendo los programas de carácter exclusivamente asistencialistas y humanitarios.

La inseguridad alimentaria no es un problema nuevo, de hecho, se asocia directamente a las causas estructurales de inseguridad, la pobreza, la marginalidad, la mala distribución del ingreso. La manifestación más evidente del problema es el hambre y la desnutrición, que desafortunadamente nos han acompañado

*La seguridad alimentaria se asocia a los derechos humanos, toda vez que el derecho a la alimentación se reconoció inicialmente desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948.*

desde hace varias décadas, por lo que tal vez estamos ya familiarizados con imágenes de inanición, lo cual nos puede volver presas de la insensibilidad.

La problemática alimentaria hoy tiene nuevas expresiones e impactos negativos, los cuales eslabonan la caída de la producción agrícola, el cambio climático, el alza de los precios, la escasez de suministros, el incremento de la demanda, el crecimiento de la población y la falta del flujo de recursos por la crisis financiera internacional, por lo cual advierto que la seguridad alimentaria hoy tiene una nueva dimensión, esta vez global, presentada como una verdadera crisis de seguridad, oculta, debido a la visibilidad de otros temas y otras crisis que afectan principalmente a los países más desarrollados, que cuentan con mayor peso en la configuración de la lista de prioridades de los organismos y foros internacionales.

Para hablar de crisis alimentaria ya no es necesario trasladarse a Biafra. Si bien las expresiones más crudas del hambre estaban situadas hasta hace dos décadas exclusivamente en regiones muy remotas de África, registros recientes del hambre urbana descartan que sólo sea un problema rural, evidenciando una nueva amenaza para muchas megalópolis en todo el mundo. Los problemas de la seguridad alimentaria afectan directamente al individuo, pero igualmente a los Estados, los cuales en su búsqueda de “soberanía alimentaria” -concepto que alude, por un lado, a la independencia en la decisión de políticas y mecanismos para el acceso a los alimentos, y por el otro, a la autosuficiencia en la producción-, se encuentran con serios problemas de independencia.

La seguridad alimentaria se manifiesta al demandar respuestas en tres niveles: global, estatal e individual. En el nivel global, los impactos incontrolables del cambio climático, los desastres naturales y la desertificación que disminuyen la producción agrícola, además del crecimiento incontrolable de la población, ponen en riesgo la viabilidad agroalimentaria mundial.

El nivel estatal se caracteriza por la escasez de reservas de granos, cereales, frutos y legumbres, por el dilema entre especialización y dependencia del exterior, por el temor al endeudamiento del sector agrícola, la escasez de inversiones, así como por

el lamentable desfase de precios entre el producto básico, proporcionado generalmente por países en vías de desarrollo, y los productos que una vez procesados, generalmente por los países más industrializados, regresan al mercado originario a costos exorbitantes. El nivel individual se puede discernir por la limitación de las opciones en el mercado, precios excesivos al consumidor, restricción de la dieta y consumo mínimo de nutrientes, lo cual en consecuencia provoca mal nutrición, crónica o desnutrición, situación que deviene en problemas de salud y vulnerabilidad ante emergencias sanitarias.

Este eslabonamiento degenerativo se puede ubicar como un problema de seguridad en doble vía: los problemas alimentarios están vinculados directamente con la pobreza y los conflictos, sin embargo éstos a su vez son motivo y fuente de conflictos. Se pueden citar al respecto la crisis de Centroamérica, en el 2001; la crisis de Níger, en el 2005 (donde se llegó a tasas de desnutrición severa de hasta 35% de la población menor de 5 años); o la crisis en Sudán, en el 2008. Nos colocamos entonces en una posición que vislumbra inclusive “el uso del hambre para fines hostiles”: quienes no tienen ni qué comer ya no tienen nada que perder, volviéndose fuente propicia para el reclutamiento por organizaciones criminales o genocidas.

La enorme dificultad para el acceso de la población a los alimentos en diversas regiones de África, azotadas desde hace años por hambrunas, puede hacer factible la generación de una nueva ola de “refugiados por alimentos”, en el entendido de que sólo en un campo de refugio pueden hacerse de una mínima cantidad de alimentos, que de lo contrario no conseguirían. Esta situación ha conducido también al incremento de tensiones entre facciones y grupos políticos en disputa, para asegurar su abastecimiento de ayuda humanitaria.

Se abre una gran interrogante acerca de si en la actualidad se puede aplicar un enfoque preventivo a la problemática alimentaria o si solamente queda partir de la gestión de crisis debido a que ya no es prevenible.

Aunado a las causas tradicionales de los problemas alimentarios asociados a las complicaciones de producción por malas condiciones de la tierra, ineficiencia agrícola, falta de inversión en

*Los problemas alimentarios están vinculados directamente con la pobreza y los conflictos, sin embargo éstos a su vez son motivo y fuente de conflictos, pues quienes no tienen ni qué comer ya no tienen nada que perder, volviéndose fuente propicia para el reclutamiento por organizaciones criminales o genocidas.*

infraestructura agrícola, oligopolios que controlan los mercados de abastecimiento nacional y poca diversificación o dependencia de un solo producto, ahora hay nuevas expresiones en donde confluyen diversos factores que proyectan una crisis de seguridad alimentaria transversal a las “crisis de los ricos”, por dos agravantes: reconversión de tierras para fines distintos al consumo humano y aumento acelerado del precio de los alimentos.

### **Evidencias sobre una crisis oculta**

Si en el mundo hay poblaciones enteras que ni siquiera cuentan con alimentos, mucho menos cuentan con seguridad. De acuerdo con cifras de la FAO, más de 923 millones de personas padecen hambre, y más de dos millones de personas mueren anualmente de hambre o por enfermedades agravadas por la desnutrición en todo el mundo (FAO, 2008). En números individuales este dato podría traducirse en que la inseguridad alimentaria constituye la peor amenaza a la seguridad internacional, a la vida de las personas, por supuesto, encima del terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva. La crisis alimentaria es una amenaza silenciosa.

La indignación por las muertes de los miembros del Departamento de Policías de Nueva York, en 2001 produjo una respuesta internacional, la cual llevó inclusive a validar políticas de restricción de las libertades ciudadanas. En cambio, ni siquiera hay duelo por los infantes muertos a cada segundo por inanición. El valor político de ciertos problemas prevalece sobre las desgracias causadas ¿Acaso compartimos odiosos intereses que, aunque inadmisibles, nos llevan a clasificar a los seres humanos, entre unos que cuentan y otros a quienes lo mejor que les puede ocurrir es la ignominia? (Butler, 2006).

En años recientes se registra con gran entusiasmo, el hecho de que gobiernos de países altamente desarrollados hayan puesto la vista en el sur para proveerse del combustible generado a partir de productos agrícolas -antes destinados sólo para consumo humano- con la finalidad de reducir el uso de combustibles fósiles, sin detenerse a analizar los impactos negativos que la producción masiva de biocombustibles puede tener a nivel social y medioambiental.

Estimaciones de la OCDE indican que para sustituir con biocombustibles el 19% de la demanda actual de combustibles de la Unión Europea, sería necesario dedicar para su producción más del 70% de la superficie total agrícola europea. Esto genera una gran distorsión para la producción agroalimentaria con fines de consumo humano, pero además la producción de biocombustibles requiere utilizar métodos agrícolas intensivos, deviniendo en el monocultivo y el uso excesivo de fertilizantes, así como de pesticidas, sin perder de vista que el consumo de agua en campos destinados a la producción de biocombustibles es mayor.

La ONU ha documentado que el incremento en el uso de productos agrícolas para la producción de combustible se relaciona directamente con el alza de precios de dichos productos, al convertirlos en materia prima y reducir sus existencias, algunos de los cuales son básicos para la alimentación, como sucedió recientemente con el maíz en México y Guatemala, el cual hoy es 50% más caro que en el año 2006 (Banco Mundial, 2009). El incremento de los precios de los alimentos también encuentra parte de su causa en la especulación en mercados internacionales, desencadenando una crisis, la cual el propio Relator de la ONU para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, ha calificado como una “auténtica tragedia”. Para llenar el tanque de un automóvil de aproximadamente 50 litros con biocombustibles, se requieren unos 200 kilos de maíz, cantidad que permite alimentar a una persona durante todo un año. Unas diez hectáreas de cultivos alimenticios proporcionan medios de subsistencia a un promedio de entre siete y 10 agricultores, mientras que la misma superficie destinada a la caña de azúcar para la industria de los biocombustibles sólo genera un empleo (Ziegler, 2008).

No obstante que en el mercado mundial de biocombustibles, Brasil es el país de América Latina con mayor potencial, incrementándose constantemente el desarrollo de cultivos como la caña de azúcar, destinados a la producción de biocombustibles, al interior de ese país crece el temor sobre dicha tendencia como una amenaza a la sustentabilidad de los terrenos amazónicos y a la viabilidad salarial de los trabajadores agrícolas brasileños que ganan poco más de un dólar por tonelada de caña recogida.

Según la FAO, en el último año el precio de los cereales, especialmente el trigo, aumentó hasta un 130%; el del arroz, un

*El incremento en el uso de productos agrícolas para la producción de combustible se relaciona directamente con el alza de precios de dichos productos. Para llenar el tanque de un automóvil de aproximadamente 50 litros con biocombustibles, se requieren unos 200 kilos de maíz, cantidad que permite alimentar a una persona durante un año.*

74% y el del maíz, un 53%. Jean Ziegler declaró recientemente que la explosión de los precios en el mercado mundial afecta especialmente a los países con menor renta nacional, cuyas familias dedican entre 85 y 90% de sus ingresos a comer, frente al 10 ó 12% que dedica una familia en la Unión Europea (Diario Responsable, 2008).

Es alarmante que en países como Mozambique, con serios problemas de desnutrición en su población, el 40% de la tierra -equivalente a 33 millones de hectáreas- ha sido identificada como potencialmente favorable para la producción de biocombustibles, porcentaje que en el caso de Tanzania, aumenta hasta la mitad de la superficie total del país (FAO, 2008-2009).

La tendencia a que crezca la producción de biocombustibles se traduce en la disminución de los pequeños agricultores y de los agricultores de subsistencia, además de suponer el incremento de la expropiación de tierras, situación que incrementa la vulnerabilidad de los agricultores cuando no cuentan con derechos oficialmente reconocidos de tenencia de la tierra sino más bien consuetudinarios, como sucede en la mayoría de los países en vías de desarrollo. En algunos países de África el porcentaje de tierras no reconocidas oficialmente llega al 90%.

Con la crisis financiera internacional se ha incrementado el proteccionismo. Con las medidas de trazabilidad y etiquetado, medidas de control y vigilancia, reglas de inocuidad y fitosanitarias, se hace prácticamente imposible que pequeños productores agrícolas encuentren condiciones de mercado favorables fuera de sus países<sup>3</sup>.

Basándose en el resultado de la inestabilidad de los precios de los alimentos, la FAO calcula que la cifra de personas que padecen inseguridad alimentaria en el mundo se incrementó en casi 100 millones entre 2007 y 2008 (Leguene, 2009:1). Para mayo de 2006, un total de 39 países experimentaban graves emergencias alimentarias, requiriendo en mayor medida de la ayuda externa para afrontar la situación crítica: 25 de ellos en África, 11 en Asia, dos en América Latina y un país europeo (FAO, 2006:2).

---

<sup>3</sup> Como ejemplo, se puede verificar el caso de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, EFSA, constituida en 2000, y que desde 2005 ha incrementado las medidas de certificación y control.

De acuerdo con la FAO, en los últimos 20 años ha aumentado el número de emergencias alimentarias, de un promedio de 15 emergencias al año en el decenio de 1980, a más de 30 al año a partir del 2000 (FAO, 2006:2). Como ejemplo muy cercano, apenas el pasado 9 de septiembre, el presidente de Guatemala, Álvaro Colom, decretó un “estado de calamidad pública” a nivel nacional para enfrentar la crisis alimentaria y nutricional que vive este país centroamericano tras una intensa sequía que afectó los cultivos.

Siguiendo un reciente estudio de Oxfam, se habla ya de 26 millones de personas que se han visto obligadas a desplazarse, so pena de morir de hambre, como consecuencia directa de los efectos negativos del cambio climático (Oxfam, 2009).

Con fundamento en los datos sobre la producción de biocombustibles y el incremento de los precios de los alimentos a nivel internacional, Jean Ziegler ha pugnado por una “moratoria total e inmediata” durante al menos cinco años en la producción de biocarburantes. En concreto, ha criticado a Estados Unidos por haber dedicado ya en 2008, un tercio de su cosecha de maíz a la producción de bioetanol. Simultáneamente, Oxfam mantiene una ofensiva en contra de la directiva de la Unión Europea, según la cual en 2020 un 10% de su consumo de combustible debe provenir de biocombustibles. De hecho, en la Unión Europea se estima que el incremento del consumo de biodiesel y bioetanol son las únicas vías por las que sus países miembros podrían llegar a cumplir con sus objetivos de reducir en un 20 por ciento sus emisiones de dióxido de carbono para 2020.

En 2050 se calcula que habrá 9,200 millones de habitantes en el mundo, quienes requerirán de al menos el doble de la producción agroalimentaria actual, pero tomando en cuenta la contracción en la producción y los datos de la FAO, así como de la OCDE, estiman que los precios de los alimentos seguirán aumentando entre el 20% y el 50% en una década; el hambre se cierne sobre el escenario futuro.

Para ilustrar la disparidad en el uso de los recursos para atender las crisis de nuestro tiempo, se muestra la siguiente tabla, en la cual se refleja puntualmente que con un porcentaje mínimo del histórico paquete propuesto por el presidente Barack

*En 2050 se calcula que habrá 9,200 millones de habitantes en el mundo, quienes requerirán de al menos el doble de la producción agroalimentaria actual. Se estima que los precios de los alimentos seguirán aumentando entre el 20% y el 50% en una década; el hambre se cierne sobre el escenario futuro.*

Obama, para la reactivación del sistema financiero y la economía estadounidense, se podría contrarrestar la crisis alimentaria global, y eso que más de la mitad de la población mundial cuenta hoy con menos de dos dólares diarios para sobrevivir, lo que verdaderamente puede denominarse una *aritmética de la ignominia*. (Vidal-Beneyto, 2009).

	FACTOR	RECURSOS
<b>A</b>	Paquete de recursos propuesto por el presidente Barack Obama en 2009 para la reactivación del sistema financiero y la economía estadounidense.	Más de 800 mil millones de dólares.
<b>B</b>	Presupuesto para la defensa propuesto por el presidente Barack Obama para el año fiscal 2010.	Más de 660 mil millones de dólares (82.5% del factor A)
<b>C</b>	Recursos anuales que serían necesarios para financiar los proyectos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial.	150 mil millones de dólares (18.75% del factor A y 22.72% del factor B).
<b>D</b>	Recursos meta para financiar todo el Programa Mundial de Alimentos 2008-2009.	6 mil millones de dólares (0.75% del factor A, 0.90% del factor B y 4% del factor C).

### Al final, más preguntas que respuestas

Una vez revisados el dilema sobre la seguridad, la problemática de la seguridad alimentaria y los signos precursores de la invisibilidad de la crisis alimentaria, vale la pena puntualizar los retos más cercanos para el tratamiento del tema en medio de una nueva cartografía que supone que no hay región del mundo segura (Klare, 1996).

Primero, podemos afirmar con bastante evidencia que la concepción amplia de seguridad ha llevado a introducir nuevos problemas de seguridad en los debates sobre desarrollo. En cambio, se ha visto limitada la incidencia de las cuestiones del desarrollo en el análisis y en la definición de políticas de seguridad.

En segundo lugar, todo indica que la incorporación y la interpretación de la soberanía nacional en la agenda amplia de seguridad, con el caso concreto de la soberanía alimentaria, restringe la oportunidad de la cooperación y la viabilidad de la interdependencia. Del mismo modo, la concepción amplia apunta tanto hacia arriba, lo

global, como hacia abajo, lo individual, lo cual para la seguridad alimentaria deviene en una múltiple ausencia de concreciones.

La agenda de seguridad fincada en los baluartes del orden global y democrático plantea como reto adicional en materia alimentaria, la decisión de privilegiar el respeto a las formas de subsistencia tradicional (aunque sean ineficientes), o los monocultivos extensivos para satisfacer la demanda de biocombustibles que sustituyan a los combustibles fósiles para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero.

Debido a que los seres humanos aún no descifran la fórmula para hacer que lluevan los alimentos (*Cloudy with a Chance of Meatballs*, EUA, Sony Animation, 2009), es necesario incentivar el debate sobre el diseño de políticas adecuadas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis de seguridad alimentaria, obligándonos a buscar alguna respuesta, o al menos plantearnos interrogantes como las siguientes:

¿Se debe securitizar el tema de la crisis alimentaria?

Si la alimentación es un derecho fundamental, al no cubrirse en un mínimo... ¿debe considerarse como una violación al régimen internacional de los derechos humanos para que los organismos internacionales actúen en consecuencia?

¿Hay actores internacionales que incentivan la crisis de seguridad alimentaria y otros que la padecen o se trata de un asunto de causas y efectos compartidos?

¿Qué actores internacionales están obligados a garantizar la seguridad alimentaria, los Estados, los organismos internacionales, las empresas transnacionales, los individuos, todos?

¿Es posible, viable y prudente llegar a establecer patrones o clasificadores de urgencia que determinen cuándo debe hacerse una declaratoria de crisis o emergencia alimentaria?

¿Será necesario y conveniente promulgar la obligatoriedad de instrumentos jurídicos o iniciativas en materia alimentaria, como por ejemplo, el PAM, el Convenio de Londres sobre Seguridad Alimentaria o la Alianza contra el Hambre (que promueven países como España, Francia, Brasil y Chile)?

¿La crisis de la seguridad alimentaria debe contrarrestarse desde una visión asistencialista o será mejor castigar y sancionar Estados con base en una visión de efectividad?

¿Se debe buscar que el Consejo de Seguridad de la ONU adopte

*Es necesario incentivar el debate sobre el diseño de políticas adecuadas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis de seguridad alimentaria.*

medidas en materia de seguridad alimentaria o deben ser sólo los organismos especializados como la FAO los responsables de encontrar medidas de respuesta específicas?

¿Vale la pena promover el tema de la seguridad alimentaria desde la agenda de foros como G-8 ó G-20, o bien, exclusivamente desde el sistema de Naciones Unidas?

¿Es posible crear un equilibrio entre la competitividad en materia de biocombustibles, con la agenda de desarrollo agrícola socialmente inclusivo y ambientalmente sustentable?

¿Se pueden y se deben crear instancias certificadoras de políticas, comités de sanciones o task forces en materia de seguridad alimentaria?

¿Al tratarse como un tema de seguridad, se podría llegar al extremo de instrumentar medidas militares o policiales?

¿Se correría el riesgo de llegar al punto de concebir “Intervenciones alimentarias”?

En agosto de 2009, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, visitó la isla de Svalbard, en la región ártica de Noruega, no por ser un inhóspito destino turístico, sino para dar un recorrido por las entrañas de la montaña Longyearbyen, considerada “el gran refrigerador mundial”. Inaugurado en febrero de 2008, en este “silo alimentario” se almacenan ya cerca de 500 mil tipos de granos y semillas, con la meta de llegar a almacenar hasta 4.5 millones de muestras, y posteriormente, miles de toneladas de reservas congeladas para preservar la biodiversidad ante una catástrofe natural o una guerra en gran escala.

Aunque pareciera que por sí misma la inseguridad alimentaria no es un factor que lleve directamente a la conflagración y el cual ponga en riesgo la paz y la seguridad internacionales, al abrir el cauce a la agenda amplia de seguridad, no se debe perder de vista a los países más desarrollados en el diseño de estrategias para incrementar las reservas nacionales de productos básicos, así como el auspicio de múltiples programas de investigación millonarios, en algunos casos catalogados como proyectos de Seguridad Nacional, para generar “súper alimentos” que en reducidas cantidades proporcionen una cantidad extraordinaria de nutrientes ¿Simple paranoia o antesala de una carestía de proporción apocalíptica?

## Fuentes consultadas

- Banco Mundial, *Crisis en los precios de alimentos ¿Qué está haciendo el Banco Mundial?*, Washington DC., Banco Mundial, 2 de septiembre de 2009, <http://www.bancomundial.org/>
- Baylis, John y Steve Smith. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Londres, Oxford University Press, 1998.
- Bertrand Badie y Marie-Claude Smouts, *Los operadores del cambio en la política mundial. Sociología del escenario internacional*, México, Publicaciones Cruz O.- Fundación Nacional de Ciencias Políticas de Francia & Dalloz, 2000.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Brown, Michael E., *Grave New World. Security Challenges in the 21st Century*, Washington DC., Georgetown University Press, 2003.
- Butler, Judith, *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*, Buenos Aires, Paidós, 2006.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Clay, E., "Food Security: Concepts and Measurement" en *FAO, Trade Reforms and Food Security: Conceptualising the Linkages*, Roma, FAO, 2003.
- Collins, John y Ross Glover, *Lenguaje colateral. Claves para justificar una guerra*, Madrid-Murcia, Voces, 2002.
- Curzio Gutiérrez, Leonardo, "El dilema de Hobbes: ¿libertad o seguridad?" en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, CISAN-UNAM, 2002.
- Delpéch, Thérèse, *Política del caos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. Diario Responsable, "Crisis alimentaria" en *Diario Responsable*, Madrid, 29 de abril de 2008, <http://www.diarioresponsable.com/>
- Díaz de la Serna, Ignacio, "Violencia y discurso" en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, CISAN-UNAM, 2002.
- FAO, *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, FAO, 1996, <http://www.fao.org/>
- \_\_\_\_\_, *El cambio climático, los biocombustibles y la tierra*, Roma, FAO, 2008-2009, <http://www.fao.org/>
- \_\_\_\_\_, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*, Roma, FAO, 2008, <http://www.fao.org/>
- \_\_\_\_\_, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2008. Biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades*, Roma, FAO, 2009, <http://www.fao.org/>
- \_\_\_\_\_, *Seguridad alimentaria. Informe de políticas*, Roma, FAO, 2006, <http://www.fao.org/>
- \_\_\_\_\_, *Trends and Challenges in Agriculture, Forestry and Fisheries in Latin America and the Caribbean*, Roma, FAO, 2005, <http://www.rlc.fao.org/>
- Glitin, Todd, "Freedom's Untidy, Democracy Promotion and Its Discontents" en *World Affairs Journal*, Washington D.C., Vol. 171, núm. 4, primavera 2009.
- Grupo de Estudios sobre la Capacidad de Europa en Materia de Seguridad, "Una doctrina de seguridad humana para Europa. Informe de Barcelona" en *CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 76, diciembre 2006-enero 2007.
- Klare, Michael T., "Redefining Security: The New Global Schisms" en *Current History*, vol. 95, núm. 604, noviembre de 1996.
- Krause, Keith, "Critical Theory and Security Studies: The Research Programme of Critical Security Studies", en *Cooperation and Conflict*, vol. 33, núm. 3, septiembre de 1998.
- Leguene, Pierre, "Seguridad alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales. Propuestas para España" en *FRIDE*, Madrid, febrero de 2009.
- Llambí Insua, Luis, "Agro-combustibles, seguridad alimentaria y desarrollo rural: el debate y los dilemas de política" en *Agroalimentaria*, Caracas, núm. 28, enero-junio de 2009.
- OECD, *OECD Factbook 2007, Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris, OECD, 2007.

ONU, *Los conceptos de seguridad*, Nueva York, United Nations Press, 1986.

Oxfam, *Suffering the Science: Climate Change, People and Poverty*, Oxfam International, julio de 2009, <http://www.oxfam.org/>

Pérez de Armiño, Karlos, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos" en *CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, Núm. 76, diciembre 2006-enero 2007.

Programa Especial para la Seguridad alimentaria, *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*, Guatemala, FAO, 2004.

Programa Mundial de Alimentos, *Cuarto informe de actualización sobre el plan de gestión del PMA para el bienio 2008-2009*, Roma, WFP, 19 de diciembre de 2008, <http://www.wfp.org/eb/>

Renner, Michael, *Fighting for Survival: Environmental Decline, Social Conflict and the New Age of Insecurity*, New York, Norton, 1996.

Ricoeur, Paul, *Teoría de la interpretación. Discurso y excedente de sentido*, México, Siglo XXI Editores, 2001.

Roberts, Patrick S., "A Capacity for Mitigation as the Next Frontier in Homeland Security" en *Political Science Quarterly*, Vol. 124, Núm. 1, primavera de 2009.

Rosas, María Cristina (coord.), *Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre: cinco años después*, México, UNAM-Australian National University, 2006.

The World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington DC; The World Bank, 1986, <http://www.worldbank.org>

Vidal-Beneyto, José, "La abominación que no cesa" en *El País*, Madrid, 12 de septiembre de 2009, p. 23.

Willet, Susan, *Globalisation and Insecurity in the 21st Century*, Draft Paper, UNIDIR, Ginebra, 2000.

Welsh Brown, Janet, "Population, Consumption and the Path of Sustainability" en *Current History*, Vol. 95, Núm. 604, noviembre de 1996.

Ziegler, Jean, *Discurso del Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación*, Roma, FAO, 2008 <http://www.fao.org/>

# ¿EL NEOPROTECCIONISMO DEL SIGLO XXI?: EL BIOTERRORISMO FRENTE AL LIBRE COMERCIO<sup>1</sup>

Jorge Alfonso Monjaráz Domínguez\*

En la mitología griega era popularmente sabido que Hércules, hijo de Zeus, tuvo que pagar el pecado de matar a su esposa e hijos realizando 12 grandes tareas, la segunda de las cuales consistió en eliminar a la hidra que vivía cerca de Lerna. En la era actual el 11 de septiembre de 2001 (11/IX/01), George Bush hijo, ahora ex-presidente de Estados Unidos apostó a que la superpotencia podría actuar heroicamente asumiendo un papel con el que, al parecer, intentaría transformarse en el país “Hércules del siglo XXI”, pues se comprometió con una tarea de proporciones descomunales, a saber, combatir y eliminar la hidra de hoy: el terrorismo internacional<sup>2</sup>.

Sin embargo, igual que la bestia mitológica, el terrorismo contemporáneo se caracteriza por ser una amenaza no convencional cuya supresión resulta compleja, pues cabe recordar que al monstruo griego en cuanto le era cortada una cabeza, en su lugar surgían otras dos y eso precisamente ocurrió

*El terrorismo contemporáneo se caracteriza por ser una amenaza no convencional cuya supresión resulta compleja.*

\* Licenciado y Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales, por la división de Estudios de Postgrado de la FCPYS de la UNAM, donde actualmente realiza estudios de Doctorado en la misma especialidad. Es profesor de diversas asignaturas de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, en la Facultad de Estudios Superiores “Acatlán” de la UNAM. E-mail: jorgeamonjarazd@yahoo.com.mx

1 Este trabajo se desprende de la ponencia desarrollada gracias al apoyo económico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que fue presentada en la Mesa Redonda: La Seguridad Económica en la Agenda Internacional en el Seminario “La Seguridad Internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México”, organizado por El Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina-Armada de México, La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, La Fundación Friedrich Ebert en México y El Centro de Investigación y Análisis sobre Paz, Seguridad y Desarrollo “Olof Palme” A.C., México, D.F., 8, 9 y 10 de septiembre del 2009.

2 Es ampliamente sabido que el terrorismo carece de un concepto definido y aceptado internacionalmente por la totalidad de la comunidad mundial debido a un sinnúmero de causas. Pese a ello, en este trabajo se le asume como las manifestaciones de amenaza y/o las acciones violentas que son organizadas y ejecutadas sistemáticamente por los miembros de ciertos grupos que son disidentes con las políticas de uno o más gobiernos, quienes llevan a cabo sus actividades de la forma más evidente posible, aunque siempre encubriendo su identidad y paradero. Se intenta con ello, provocar una reacción a partir del terror que generan sus acciones, y a través de la publicidad que de éstas hacen los medios, buscando que la sociedad internacional se identifique con su causa. Además, sus operaciones están encaminadas a posibilitar y lograr que los gobiernos negocien con ellos y cedan ante sus exigencias. Así, por estos medios intentan alcanzar ciertos objetivos –de diversa índole–, que a su parecer, legitiman sus tácticas y estrategias de acción, mismas que son violatorias tanto del derecho interno como del internacional. Por regla general, el terrorismo internacional sostiene que los motivos de causa popular son, para sus ejecutores, su justificación, y por ello resultan más importantes que las tácticas que usa y que el ambiente de terror e inseguridad que provoca, pues para el terrorismo, frente a la injusticia de cualquier tipo y la pasividad del Estado para resolver los problemas, no queda sino emplear medios considerados extremos, pero que, paradójicamente y desde su punto de vista, son la única y última arma utilizable para lograr sus fines. En este sentido, los ejecutores del terrorismo internacional, pueden juzgar que los enemigos a vencer son de distintas nacionalidades, de modo que para alcanzar sus metas, no importa que se traspasen las fronteras nacionales y que se afecte a terceros Estados, pues los fines justificarían –para ellos– la exportación de su causa. De hecho, trasladar los problemas internos al ámbito internacional, creará de acuerdo a sus ideas, mayor presión sobre las entidades a las que se combate, lo que permitirá que los terroristas tengan una posición de mayor poder de negociación en sus peticiones. Para profundizar en el tema se recomienda revisar: Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Organización de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2004.

el 11/09/01: no sólo sobrevivió el viejo terrorismo que todavía hoy Estados Unidos encara en Irak, sino que entre septiembre y octubre del mismo año apareció en territorio estadounidense un nuevo rostro del mismo problema: el terrorismo biológico o bioterrorismo.

Ciertamente cabe señalar que el bioterrorismo es una problemática añeja, pues sus antecedentes se remontan al siglo VI a. C., no obstante, es en la era actual cuando ha adquirido especial relevancia para la sociedad internacional, principalmente desde que potencias como Estados Unidos y la desaparecida Unión Soviética (URSS) comenzaron a desarrollar agentes biológicos en los centros de investigación que crearon para tal fin, convirtiéndose en la punta de lanza de la investigación en una materia en la que ambos se destacaron por sus logros. No obstante, el miedo a las armas biológicas surgido de los ataques a Estados Unidos en el 2001, provenía de su posible uso por entidades no estatales, en este caso, grupos terroristas.

### **Bioterrorismo, ¿nueva amenaza a la seguridad internacional?**

Indudable y desgraciadamente, el 11/09/01 engendró cambios mundiales de amplio alcance pues por fin y después de mucho tiempo de indefinición, el país más poderoso del planeta decidió elevar al terrorismo al rango de la mayor amenaza de estos tiempos<sup>3</sup>, y su modalidad biológica provocó importantes transformaciones en la esfera comercial, desde el momento en que se produjeron los que se calificaron como los “primeros” ataques bioterroristas entre septiembre y octubre de 2001, si bien antes de esa fecha se habían registrado numerosos actos con este tipo de armas, como puede observarse en el cuadro 1.

---

<sup>3</sup> Cabe recordar que en tiempos de Guerra Fría, la URSS y su sistema económico-político-ideológico-militar extendido a otras latitudes constituyeron durante 40 años la razón de ser de la política de seguridad y defensa de Estados Unidos. Al fracasar en la anticipación de la implosión de aquella superpotencia el 21 de diciembre de 1991, EEUU se quedó de la noche a la mañana, sin enemigo externo común. Posteriormente, durante toda la década de los noventa surgieron nuevas ideas acerca de los contenidos de la “nueva” agenda de seguridad internacional. No fueron pocos los analistas que comenzaron a referirse a las “nuevas amenazas” a la paz y estabilidad mundiales, incluyendo en la lista a: la degradación ambiental, las mafias, el narcotráfico, la guerra, los conflictos étnicos, la pobreza, y un amplio número de amenazas más, como puede verse en el texto del United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press-UNDP, New York, 110 pp. Pese a ello, entre 1990-1999 se intentó convencer al mundo que el narcotráfico era la gran amenaza mundial, por lo menos así fue para el continente americano, empero, ninguno de esos “nuevos” peligros había logrado “llenar” el vacío dejado por la extinta URSS como el principal enemigo capitalista, y fue hasta que ocurrieron los ataques terroristas del 2001 que EEUU “etiquetó” al fenómeno como el gran peligro que habíamos de encarar en estos días. Se recomienda ver George Bush, *U.S. National Security Strategy: Transform America's National Security Institutions To Meet the Challenges and Opportunities of the 21st Century*, Joint Session of Congress, Washington D. C., September 20, 2001.

Cuadro 1. Cronología de atentados y hechos relacionados con el bioterrorismo.

Fecha	Descripción
Siglo VI a.C.	El primero de los casos de los que se tiene registro, ocurrió cuando los asirios envenenaron pozos de agua enemigos con un agente biológico (rye ergot), a fin de diezmar las defensas enemigas.
Siglo VI a.C.	Otro hecho relevante se produjo cuando Solón de Atenas decidió utilizar una hierba purgante en los almacenes acuíferos de Krissa.
1340	Durante el sitio del castillo Thun L'Eveque, en el norte de Francia, los atacantes catapultaron al interior caballos y otros animales muertos, con el objetivo de debilitar sus defensas.
1346	En este año el ejército tártaro-mongol catapultó cuerpos contaminados con peste sobre las murallas de Kaffa, en la ciudad de Fedosia (Crimea), enfermedad que se extendió con celeridad y obligó a los genoveses (comerciantes italianos que controlaban la ciudad) a retirarse.
1710	Los rusos lanzaron cuerpos infectados con peste para atacar y debilitar a los suecos en la batalla que protagonizaron en Reval, lo que produjo una epidemia.
1763-1767	Durante las guerras contra los indios de la región de Ohio, los británicos regalaron frazadas y cobijas contaminadas con viruela a las tribus indias que les eran hostiles, para diezmarlas; objetivo conseguido, pues la enfermedad se convirtió en una epidemia durante muchos años.
1796	Durante la revolución americana, los británicos intentaron propagar viruela entre las tropas americanas en Boston y Québec (tal como lo habían hecho con los indios); los americanos copiaron esa misma táctica contra los británicos, ataques que rindieron más frutos para los americanos.
1797	Napoleón, durante su campaña en territorio italiano, formulaba planes para infectar con fiebre del pantano la ciudad de Mantua.
I GM (1915)	Durante este conflicto mundial los alemanes (encabezados por el médico Antón Dilger) utilizaron ántrax y encefalitis equina para infectar al ganado y las importaciones alimenticias de los aliados. Establecieron una pequeña instalación de producción de agentes biológicos en Washington, donde Dilger desarrolló los agentes, entregando posteriormente el producto en Baltimore, para sabotear el envío de unos 3,000 animales, entre ellos: se infectaron ovejas y mulas con ántrax (las primeras exportadas a Rusia y las segundas tenían como destino todos los países aliados); y caballos americanos y sus alimentos que serían enviados a Francia.
1931	De acuerdo con información revelada por el príncipe japonés Mikasa, en 1931, Japón había puesto en marcha un plan para envenenar con cólera a miembros de la Comisión Lytton de la Sociedad de Naciones que investigaría los ataques japoneses a Manchuria en 1931. El objetivo no fue alcanzado porque los diplomáticos no desarrollaron la enfermedad, a pesar de que se contaminaron los alimentos que consumían.
1937	Japón inició oficialmente su programa ofensivo de armas biológicas. La Unidad 731, encargada de investigaciones biológicas se localizó en Harbin, Manchuria y se presume que al menos experimentaron con 10,000 prisioneros de guerra.
1939	Japón efectuó su primer ataque biológico contra los soviéticos, envenenando reservas de agua en Nomonha (en la frontera mongola), con tifoidea.
1940	Japón lanzó arroz y trigo mezclado con pulgas infectadas de peste, sobre China y Manchuria.
1941	Japón diseminó peste bubónica sobre algunas partes de China.

1942	Japón lanzó bombas bacteriológicas sobre China.
1942	Estados Unidos comenzó su programa ofensivo de AB, ubicando su centro de operaciones en el fuerte Detrick, en Maryland.
1945	Alemania envenenó una reserva de agua en Bohemia, con el agente sewage.
1945	Antes de rendirse hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, Japón liberó cientos de ratas infectadas con peste.
1972	En Chicago fueron arrestados los miembros de un grupo de derecha: la "Orden del Sol Naciente", con alrededor de 35 Kg. de cultivos de bacterias de tifoidea, con los que pretendían sabotear los suministros de agua de Chicago, St. Louis y otras ciudades de Estados Unidos.
1973	La URSS creó la agencia Biopreparat, que coordinaba las actividades relacionadas con la investigación, desarrollo, producción, pruebas, métodos de dispersión y almacenamiento de 52 instalaciones vinculadas con las armas biológicas, entidad que se dice, llegó a emplear a más de 50,000 personas.
1978	En septiembre, Georgi Harkov, un exiliado búlgaro, fue asesinado en Londres, aparentemente por órdenes de autoridades soviéticas, pero ejecutado por los búlgaros; murió a causa de una bala de ricina que le fue inyectada por un dispositivo oculto en un paraguas. En octubre intentaron algo parecido con Vladimir Rostov (otro desertor búlgaro) en París.
Abril de 1979	El hecho más grave de un accidente con AB que registra la historia es el sucedido en la ciudad de Sverdlovsk, hoy Yekaterinburg, a unos 1,450 km. de Moscú en la entonces Unión Soviética, cuando se dispersó ántrax de forma accidental, hecho que cobraría la vida de casi 70 personas.
1980	El agente de la CIA, Boris Korczak, fue asesinado en McLean, Virginia, con el mismo método utilizado con Markov dos años atrás.
1982	En Los Ángeles, California, se reportó el arresto de un hombre que tenía la intención de contaminar el sistema acuífero de la ciudad con un agente biológico.
1984	El incidente bioterrorista más serio en Estados Unidos, ocurrió en septiembre de ese año, cuando miembros de la secta religiosa Rejneesh, dirigida por el gurú Bhagwan Shree Rajness (bendito señor de la luna llena) intentaron controlar el Condado de Wasco, Oregón, a través de la dispersión de Salmonella typha, causante de la fiebre tifoidea, en la comida que se servía en los restaurantes de The Dalles, esto con el fin de que las personas se enfermaran y así evitar que asistieran a votar, con lo que se esperaba que las elecciones los favorecieran y eso les permitiera tomar el poder. El saldo fue de 751 personas enfermas, 45 de las cuales fueron hospitalizadas.
1984	En París fue descubierta una casa de una brigada del Ejército Rojo (Red Army Faction), donde se ubicaba un laboratorio dedicado a desarrollar toxina botulínica.
1989	En París fue descubierta una rama de la agrupación terrorista alemana Baader Meinhof, que tenía en su poder una cepa de clostridium botulinum.
1990	Se sospecha que en la guerra del Golfo Pérsico, el gobierno iraquí atacó a sus enemigos con armas biológicas durante las campañas de la operación Tormenta del Desierto. Los militares que regresaron a países como Reino Unido y Estados Unidos, han presentado síntomas como gripe y tos persistentes, síndrome de fatiga crónica, erupciones cutáneas, dolores de cabeza, náuseas, problemas musculares, óseos y depresión. La sospecha de que Irak utilizaría estos agentes ya existía desde el momento en que se preparaba la invasión, dado que por ejemplo, el gobierno inglés aplicó a sus tropas además de las vacunas habituales –contra la hepatitis B, el tífus, el tétanos, la polio, la fiebre amarilla y meningitis–, otras contra la tos ferina, el carbunco, la peste bubónica y el botulismo, aunque éstas no estaban autorizadas.

*Fueron los actos referidos en Estados Unidos en 2001 los que acarrearón serias transformaciones en materia de seguridad. Una de las consecuencias de lo anterior es el diseño y puesta en marcha de nuevas y más estrictas leyes por parte de la superpotencia, cuya finalidad fue reforzar el combate al terrorismo, en este caso en su modalidad biológica.*

Junio de 1994	El culto Aum Shinri Kyo (de la verdad suprema) atacó una pequeña ciudad al norte de Tokio con gas sarin, hecho poco conocido pero que causó la muerte a 7 personas e hirió a unas 200 más.
Febrero de 1995	Un grupo estadounidense de protesta contra los impuestos, denominado Consejo de Patriotas, fue condenado ese mes, por la posesión de 0.7 gr. de ricina, cantidad suficiente para matar a 100 personas; se descubrió que tenían planes de matar a funcionarios del gobierno untando los picaportes de las puertas de sus casas con dicha toxina.
20 de marzo de 1995	El culto Aum Shinri Kyo dispersó un AB, poco después de las 8 de la mañana, cuando liberó gas sarin en cinco trenes subterráneos diferentes que convergían en la estación de Kasumigaseki, en Tokio. El ataque produjo 12 muertes y más de 5,500 heridos, 500 de los cuales fueron hospitalizados.
Septiembre y octubre de 2001	En octubre de ese año fueron efectuados en Nueva York ataques terroristas en los que se utilizó ántrax, mismos que cobraron la vida de 5 personas e infectaron a otras 18. El método usado por los presuntos terroristas fue el envío de cartas (sobres infectados enviados desde septiembre, según las investigaciones) que contenían esporas de ántrax en forma de un polvo blanco. Cartas de este tipo fueron enviadas a Tom Brokaw, de NBC News en Nueva York, a las oficinas del New York Post y a un senador en Washington. Entre los afectados se encontraban el editor fotográfico de American Media Inc., en Boca Ratón, Florida: Robert Stevens, que fue hospitalizado el 2 de octubre (falleciendo tres días después); y una asistente de NBC News, Erin O'Connor, que laboraba en Nueva York. Así inició una oleada de terror, dado que los estadounidenses evitaban recibir cartas o cualquier otro tipo de paquete manejado por el Servicio Postal, lo que se sumó al temor a viajar en avión, medio de transporte que era considerado poco seguro, por lo que se eludía su uso por el miedo a que las aeronaves fueran secuestradas por los terroristas. <sup>5</sup>

Ahora bien, aunque la historia del bioterrorismo tenga larga data, con desagrado es preciso subrayar que fueron los actos referidos en Estados Unidos en 2001 los que acarrearón serias transformaciones en materia de seguridad, y aunque para muchos fueron excesivas, la desmedida sensación de inseguridad que los estadounidenses tenían frente al mundo, justificó su proceder. Dicho esto, es indispensable indicar que el efecto más visible que el bioterrorismo causó, no fue la paranoia entre los ciudadanos de ese país a recibir cartas “contaminadas” con ántrax; el producto de mayor relevancia fue el diseño y puesta en marcha de nuevas y más estrictas leyes por parte de la superpotencia, cuya finalidad fue reforzar el combate al terrorismo, en este caso en su modalidad biológica.

4 Cuadro de elaboración propia, tomando como referencia, entre otras, las obras de Frank Barnaby, *Cómo construir una bomba nuclear y otras armas de destrucción masiva*, Paidós, Barcelona, 2004, 235 pp.; Wendy Barnaby, *Fabricantes de epidemias. El mundo secreto de la guerra biológica*, Siglo XXI de España, Madrid, 2002, 229 pp.; Alfonso Aragón Camarena, “Armas biológicas: retrospectiva para mirar al futuro”, en María Cristina Rosas (Coordinadora), *Cuando el destino nos alcance... Terrorismo, democracia y seguridad*, UNAM-FCPyS-Australian National University-Editorial Quimera, México, 2002, 284 pp.; Patrice Binder y Oliver Lepick, *¿Qué son las armas bacteriológicas, ¿Por qué son tan peligrosas?, ¿Dónde se fabrican? ¿Cuáles serían las consecuencias de su utilización?*, RBA Integral, Barcelona, 2003, 123 pp.; y Alejandro Kenny, “Temas de protección. Bioterrorismo. Impacto de las normas vinculadas”, consultado en <http://www.omniacons.com.ar/Proteccion/temas/bioterrorismo.htm>, 02/IV/2006, 1:30 pm.

La “Ley de Seguridad de la Salud Pública y Preparación y Respuesta ante el Bioterrorismo de 2002” mejor conocida como la “Ley bioterrorista” tiene como objetivo salvaguardar la salud y la vida de personas, animales y plantas en EE.UU. a través de una serie de directivas que verifican que los bienes y provisiones importados destinados al uso y consumo humano, animal y vegetal, son inocuos.

Así, a raíz de la vasta reflexión acerca del bioterrorismo, se creó la “Ley de Seguridad de la Salud Pública y Preparación y Respuesta ante el Bioterrorismo de 2002” (Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002), mejor conocida como la “Ley bioterrorista” (Bioterrorist Act), la cual fue aprobada en junio del 2002. El principal objetivo que es además la razón de ser de esta regla, es salvaguardar y garantizar la salud y la vida de personas, animales y plantas en territorio estadounidense, a través de la aplicación de una serie de directrices que le permiten a Estados Unidos verificar que los bienes y provisiones importados destinados al uso y consumo humano, animal y vegetal, son inocuos<sup>5</sup>.

La citada “Ley bioterrorista” comprende 5 capítulos, cuyos detalles se hallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Descripción de la “Ley bioterrorista” de Estados Unidos.

Título	Características generales
<b>I.- Preparación nacional ante el bioterrorismo y otras emergencias en salud pública.</b>	Se define la estrategia nacional respecto a la prevención del bioterrorismo, donde se incluyen: la capacitación de personal médico para encarar desafíos en la materia; la cooperación entre organismos públicos como el Departamento de Salud y Servicios Públicos, el Departamento de Estado y la Agencia Federal para el Manejo de las Emergencias; el presupuesto federal para esta partida, entre otras disposiciones.
<b>II.- Fortalecimiento de los controles sobre los agentes biológicos y toxinas peligrosas.</b>	Se define la política respecto a ciertos agentes biológicos y toxinas; la responsabilidad del Departamento de Salud y Servicios Públicos en la puesta en práctica de las medidas enunciadas en este título; la recopilación de información; y el papel del Departamento de Agricultura, entre otras reglas.
<b>III.- Protección de la inocuidad y seguridad en el suministro de alimentos y medicinas.</b>	Establece pautas respecto al abastecimiento tanto de alimentos como de medicamentos; detalla las reglas respecto a la importación de alimentos, así como las autoridades competentes en esta materia y las sanciones a que se hacen acreedoras las empresas que no cumplan con las exigencias; así como la función del Departamento de Salud y Servicios Públicos y de la Oficina de Administración de Alimentos y Medicinas (FDA) y del Departamento de Agricultura en esta materia, así como la coordinación interinstitucional.
<b>IV.- Protección y seguridad del agua potable.</b>	Exige la identificación de vulnerabilidades en el sistema de agua potable; define los métodos de prevención, detección y respuesta ante posibles ataques; y el papel de los Centros de Control de Enfermedades para hacer frente a desafíos de esta naturaleza.
<b>V.- Disposiciones adicionales.</b>	Se establecen algunas definiciones y se hacen enmiendas a la Ley de Modernización de la FDA (Agencia de Administración de Alimentos y Medicinas: Food and Drug Administration), entre otras reglas menores. <sup>7</sup>

5 Se considera inocuo aquello que no hace daño.

6 Elaboración propia. Fuente: Congress of the United States of America (CUSA), *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, Congress of the United States of America, Washington, 23 of January 2002, 104 pp.

Desde luego, en este punto es ineludible añadir que el Centro de Inocuidad de los Alimentos y la Nutrición Aplicada (Center for Food Safety and Applied Nutrition, CFSAN por sus siglas en inglés) que pertenece a la Agencia de Administración de Alimentos y Medicinas (Food and Drug Administration, FDA por sus siglas en inglés) es el responsable de vigilar la ejecución de las normas de la “Ley bioterrorista”.<sup>7</sup>

Así pues, analizando detenidamente los alcances de la ley resulta claro que el tercer título conlleva ciertas repercusiones comerciales para regiones como América Latina (AL) incluido México.

Lo primero que salta a la vista al revisar la ley es que el proceso para exportar alimentos y provisiones destinados al consumo o uso animal, vegetal o humano a territorio estadounidense ha adquirido un carácter sumamente intrincado. En el subcapítulo “A” que forma parte del capítulo III, se incluyen varias medidas que tienen como fin asegurar que tal meta se cumpla. Grosso modo en el cuadro 3 se describen los alcances más trascendentales de las normativas a las que se hace alusión:

Cuadro 3. Disposiciones alimentarias de la “Ley bioterrorista”.

Sección	Características
<p><b>Sección 303. Detención administrativa</b></p>	<p>Autoriza a la FDA en momentos de “urgencia” a detener alimentos, bebidas, suplementos y materias primas para fabricarlos, cuando éstos estén destinados al consumo humano o animal y se tengan pruebas confiables o información “fidedigna” respecto a que dichos productos representan un peligro que podría tener serias consecuencias sobre la salud de personas o animales o les pudiera causar la muerte. La FDA ejercerá esta tarea a través de funcionarios o empleados calificados de dicha institución, en este caso inspectores “calificados”.</p> <p>Los artículos que la FDA considere que son una amenaza potencial para la salud de personas o animales, estarán detenidos por un tiempo razonable que en principio debería ser de 20 días, si bien éste se puede extender 10 más.</p> <p>La sección también señala que se expedirá una copia de la orden de detención, misma que será entregada al dueño, operador o agente a cargo del lugar donde se encuentre almacenado el producto alimenticio. También se aclara que el producto detenido será etiquetado o marcado como tal.</p> <p>Asimismo, se indican los periodos para apelar la medida: si el artículo es perecedero, se deberá solicitar audiencia dentro de los dos días calendarios después del recibo de orden de detención. El periodo se duplica si los alimentos no son de este tipo. Por otro lado, la FDA tendrá 5 días calendarios posteriores a la presentación de la apelación, para confirmar o dar por terminada la orden de detención. Ésta también determinará si la FDA no cumple con la obligación de dar la oportunidad de solicitar una audiencia formal al afectado.</p>

<sup>7</sup> La FDA a su vez, es el organismo encargado de la regulación de alimentos y forma parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos ó Department of Health and Human Services, HSS por sus siglas en inglés.

<p><b>Sección 305. Inscripción (registro) de establecimientos (ó instalaciones) alimenticios.</b></p>	<p>Constituye la primera etapa del nuevo proceso de exportación de alimentos hacia Estados Unidos. La ley indica que todos los establecimientos nacionales o extranjeros (incluyendo empresas, almacenes e instalaciones del importador) que manufacturen, procesen, empaquen, almacenen alimentos y los exporten para el consumo humano o animal en Estados Unidos, están obligados a inscribirse ante la FDA.</p> <p>Dicha inscripción deberá ser realizada por el propietario o un agente designado para tal tarea. Inicialmente la ley consideró como periodo mínimo para realizar este trámite, el comprendido entre el 16 de octubre de 2003 y el 12 de diciembre de 2003; ésta última fecha es la que marcó el inicio de la efectividad de la norma.</p> <p>Tiene como finalidad brindar información suficiente y confiable a la FDA sobre el origen y distribución de los bienes para consumo humano, animal y vegetal en Estados Unidos, así como la referente a las instalaciones.</p> <p>Si alguna instalación, empresa o almacén que realiza cualquiera de las actividades enunciadas no se registrara ante la FDA, tal acto sería considerado como un acto ilegal.</p> <p>Agrega además que cualquier alimento que proceda de un establecimiento extranjero, pero que no haya sido inscrito ante la FDA, sería detenido y almacenado en el puerto de entrada, si esto sucediera, los propietarios o los agentes a su cargo serían sujetos a diversas penalidades.</p> <p>La ley también subraya que se crearán sistemas electrónicos para agilizar y facilitar las inscripciones que permitirán a la Secretaría de Salud y Servicios Públicos, acelerar la identificación y comprobación de los datos proporcionados por los productores.</p> <p>La norma final provisional fue publicada hasta el 03 de octubre del 2005.</p>
<p><b>Sección 306. Establecimiento y mantenimiento de registros</b></p>	<p>Esta sección entró en vigor a partir del 07 de febrero del 2005. Aquí se señala que todos los establecimientos que manufacturan, procesan, empaquen, almacenan, importan o distribuyen alimentos para el consumo humano o animal en Estados Unidos, deberán establecer, mantener y tener disponibles registros de la documentación correspondiente al proceso de los alimentos y/o materias primas, a fin de tener un control que permita identificar la fuente inmediata anterior y al receptor inmediato posterior de cada producto o materia prima de dichos alimentos.</p> <p>Asimismo, la norma final que regula esta sección y que fue publicada el 09 de diciembre del 2004 (el 02/V/2003 se publicó la provisional), señala que los plazos para cumplir con esta sección dependerán del número de empleados ocupados por los establecimientos: cuando en éstos laboren más de 500 empleados, el plazo es de 6 meses (9 de diciembre del 2005); cuando el número oscile entre 10 y 499 empleados tendrán 1 año para cumplir con la medida (9 de junio de 2006), y cuando el número sea menor a 10 personas, el plazo se extiende a un año y medio (11 de diciembre de 2006).</p> <p>La norma final excluye a todas las entidades extranjeras, excepto las que transportan alimentos dentro de Estados Unidos. Es el cambio más importante pues se entiende que los países exportadores de alimentos hacia territorio estadounidense no se encuentran afectados por la disposición.</p> <p>Además se exige el establecimiento y mantenimiento de registros para tenerlos disponibles para su revisión por la FDA, misma que puede presentarse en cualquier momento y que exigirá la entrega de la información después de una petición formal para su inspección y copiado, en un plazo de 4 horas si la misma se solicita entre las 8 am y las 6 pm, de lunes a viernes o en un plazo de 8 horas si se requiriere fuera del horario anterior.</p>

<p><b>Sección 307. Notificación previa de alimentos importados.</b></p>	<p>Desde que se hizo efectiva el 12 de diciembre del 2003, los exportadores están obligados a enviar a la FDA una notificación previa de todos los productos para consumo humano o animal que pretendan ingresar al territorio estadounidense. Dicha notificación puede ser presentada por la persona autorizada y que posea el conocimiento de la información requerida.</p> <p>Esta etapa tiene como finalidad revisar, evaluar y valorar la información recibida, a fin de determinar si los alimentos importados ameritan ser inspeccionados.</p> <p>Esta norma es obligatoria, si los exportadores no la cumplen, correrán el riesgo de que el producto sea detenido en el puerto de entrada y en caso extremo, rechazado.</p> <p>La FDA deberá ser notificada de los embarques que ingresarán a Estados Unidos en la forma siguiente: si el artículo llega por vía terrestre a más tardar 2 horas antes de su llegada al puerto de arribo; si el producto fuera transportado por ferrocarril, no más allá de 4 horas antes de llegar al puerto de entrada; si el artículo fuera trasladado por vía aérea, a más tardar 4 horas antes de su llegada al puerto; y si el producto es trasladado por vía marítima, a más tardar 8 horas antes de su llegada al puerto de arribo. Además se indica que no se puede presentar una notificación previa con más de 5 días naturales de anticipación a la fecha de llegada del producto al puerto de arribo especificado.</p> <p>La notificación previa debe presentarse a la FDA por medios electrónicos a través del Sistema ABI/ACS de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) o por medio del PNSI de la FDA, ambos portales operan las 24 horas, los 365 días del año. Deberá utilizarse el idioma inglés con las excepciones que la misma ley señala, notificación que deberá incluir toda la información exigida por la FDA en los términos demandados por la "Ley bioterrorista" y sus reglamentos.<sup>9</sup></p>
---	--

*Analizando detenidamente los alcances de la ley resulta claro que el tercer título conlleva ciertas repercusiones comerciales para regiones como América Latina (AL) incluido México, ello a pesar de que las medidas de la Ley bioterrorista parecen ser casi perfectas.*

## **Bioterrorist Act: ¿un escudo contra... qué?**

Sin duda queda la impresión de que las medidas de este proceso parecen ser casi perfectas, no obstante, queda en el aire una pregunta que llegado este momento es inevitable ¿qué enfermedades pretende evitar o combatir la "Ley bioterrorista"? La descripción de los agentes biológicos que son potencialmente peligrosos para humanos, plantas y animales del cuadro 4 arroja una amplia respuesta:

<sup>8</sup> Elaboración propia con base en la información disponible en: Department of Health and Human Services (DHHS)-Food and Drug Administration(FDA), *Administrative Detention of Food for Human or Animal Consumption Under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, DHHS-FDA, may 2, 2003, 110 pp; DHSS-FDA, *Establishment and Maintenance of Records under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, EEUU, DHHS-FDA, may 2, 2003, 158 pp; DHHS-FDA, *Prior Notice of Imported Food Under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, EEUU, DHHS-FDA, January 27, 2003, 115 pp; y DHHS-FDA, *Registration of Food Facilities Under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, EEUU, DHHS-FDA, January 27, 2003, 150 pp.; Alejandra Díaz, *Las nuevas medidas de seguridad y sus efectos en las exportaciones agroalimentarias*, ONU-CEPAL-Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Documento de proyecto, Santiago de Chile, septiembre de 2008, 70 pp. Una descripción concisa del resto de las secciones del apartado tercero puede ser revisada en Calum G. Turvey, Ben Onyango, y Brian Schilling, *Impact of the 2002 Bioterrorism Act on the New Jersey Food Industry*, New Brunswick, Rutgers University-Food Policy Institute, Working Paper No. WP-0603-010, June 5, 2003, 18 pp.

Cuadro 4. Agentes biológicos potencialmente utilizables como AB.

Agentes utilizables contra personas	
Agente	Características y efectos
<b>Carbunco o ántrax</b>	<p>Enfermedad que afecta a los herbívoros y que es transmisible a los seres humanos. Es producida por la bacteria <i>Bacillus anthracis</i>, que puede transmitirse por vía cutánea, mediante la ingestión de alimentos contaminados y también por inhalación. Produce grandes pústulas negruzcas y, de no ser tratado con antibióticos, provoca la muerte en el 20-95% de los casos. La variedad que afecta a los pulmones es muy grave, pero sólo se desarrolla por inhalación de una dosis elevada.</p> <p>Evoluciona hacia la toxemia y la septicemia<sup>10</sup> y causa la muerte en 48 horas en casi el 100% de los casos. Después de que entre los síntomas se presenta fiebre, malestar, fatiga y tos seca, ya no hay tratamiento posible. Los antibióticos pueden ser eficaces en casos donde los síntomas tienen poco tiempo de desarrollarse.</p> <p>Las bacterias forman esporas resistentes al calor y la luz y persisten decenas de años.</p>
<b>Tularemia</b>	<p>Enfermedad infecciosa de los roedores. El agente causante (<i>Francisella tularensis</i>) puede infectar a las personas por contacto directo, por picadura de insectos, por ingestión de agua o alimentos contaminados y por inhalación. Es muy contagiosa, basta sólo una bacteria para contraerla. Después de una incubación de 2-3 días, aparecen síntomas parecidos a la neumonía. La tasa de mortalidad varía dependiendo del tipo de bacteria causante, siendo la más elevada la de Estados Unidos (40%). Existe una vacuna y quienes se recuperan quedan inmunizados de por vida.</p>
<b>Brucelosis</b>	<p>Enfermedad incapacitadora que puede ser transmitida al ser humano, por cabras, vacas y cerdos, por lo general a través de leche o carne contaminada. El enfermo presenta fiebre durante un periodo entre un mes y un año y puede sufrir recaídas durante varios años.</p> <p>La mortalidad es baja: entre 2% y 5%. No existe vacuna para los seres humanos. También es conocida como fiebre ondulante, fiebre mediterránea o fiebre de Malta.</p>
<b>Fiebre Q</b>	<p>Enfermedad incapacitadora. Es provocada por la bacteria <i>Coxiella burnetti</i>, transmisible a los seres humanos por diferentes animales. Después de un periodo de incubación de 2-3 semanas, el paciente sufre fiebre elevada (1-4%). Existe vacuna contra esta enfermedad.</p>
<b>Encefalomielitis equina de Venezuela</b>	<p>Afecta principalmente a los caballos, pero los insectos pueden transmitirla a las personas. El periodo de incubación varía entre 4 y 20 días y después se desata una sintomatología similar a la de la gripe, que dura hasta una semana. La mortalidad es baja, pero el virus que la causa es estable en forma de aerosol y altamente infeccioso para los humanos cuando se rocía. Existe vacuna contra ella.</p>

<sup>9</sup> La toxemia es una situación clínica que se caracteriza por la presencia de toxinas o materiales tóxicos en la sangre, que pueden ser de origen bacteriano, químico u hormonal. Cuando las propias bacterias invaden el torrente circulatorio, se habla de bacteriemia. Las toxinas no proceden en general de los alimentos en malas condiciones, sino de las bacterias que se encuentran en ellos.

La septicemia es una enfermedad de la sangre producida por la multiplicación de bacterias en el torrente sanguíneo. Las bacterias entran en el torrente sanguíneo desde un área de infección local, una herida o una intervención quirúrgica. La septicemia se caracteriza por escalofríos, fiebre, postración y los síntomas propios de la infección local originaria. Cuando las bacterias permanecen poco tiempo en el torrente sanguíneo, utilizándolo sólo como medio de transporte, se llama bacteriemia. El tratamiento básico consiste en antibióticos y en el de la infección local.

<b>Peste</b>	<p>La <i>Yersinia pestis</i> es una bacteria que causa la peste bubónica y la peste pneumónica. La forma bubónica es transmitida por pulgas que viven en el pelaje de las ratas. La pneumónica se produce al inhalar las bacterias, por lo que se presta al ser utilizada en un posible ataque biológico en el que se diseminan las bacterias mediante aerosoles.</p> <p>Después de un periodo de 2-3 días, las víctimas sufren accesos de tos en los que expulsan sangre y desarrollan una neumonía con fiebre elevada, escalofríos y dolores musculares. La respiración se torna ronca y difícil y poco después el paciente expira. Esta patología es mortal si no se administran antibióticos en un plazo de 24 horas desde la aparición de los síntomas. No existe vacuna contra la forma pneumónica.</p>
<b>Toxina botulínica</b>	<p>Convertida en arma por Estados Unidos en la II Guerra Mundial, es una de las más tóxicas. La llamada cepa "A" es mortal para el ser humano, pues llega a tener un potencial tóxico 15,000 veces superior al VX y 10,000 veces superior al sarín. Producida por la bacteria <i>Clostridium botulinum</i>, constituye una sustancia blanca cristalina que se disuelve fácilmente en agua si está molida en polvo fino. Si se contaminaran alimentos con ella, produciría lo que se denomina botulismo. Los síntomas comienzan con náuseas, diarrea, mareo y debilidad, a los que siguen visión doble, dificultades respiratorias debidas a la acumulación de flema y convulsiones, hasta que se produce la muerte. Hay una antitoxina eficaz contra la botulina inhalada siempre que se administre antes de que aparezcan los síntomas de intoxicación (24 horas).</p>
<b>Enterotoxina estafilocócica B</b>	<p>También fue desarrollada como arma por Estados Unidos en la II Guerra Mundial. Es un poderoso tóxico que en pequeñas dosis produce una intoxicación que dura de 1-2 semanas. La mayoría de los pacientes se recuperan pero puede ser letal. Es relativamente estable en aerosol pero podría usarse para contaminar alimentos. De 3 a 12 horas después de inhalarla, los intoxicados presentan fiebre, dolor de cabeza, escalofríos, tos, náuseas, vómitos y diarrea. No existe vacuna contra esta toxina.</p>
<b>Tóxico de los mariscos</b>	<p>También denominado saxitoxina, es producido por ciertas algas. Los mariscos que se alimentan de ellas son muy venenosos. Las personas que los ingieren presentan síntomas luego de 10 minutos a 4 horas después del consumo: adormecimiento de la boca, debilidad muscular, pérdida de coordinación muscular y parálisis; finalmente mueren. La toxina se produce con facilidad y es soluble en agua. Las estimaciones de la dosis letal por ingestión oscilan entre los 0,2 mg y los 4 mg, pero para provocar la muerte mediante una inyección sólo se necesitaría un 10% de esa dosis; después de 15 minutos sobrevendría la muerte.</p>
<b>Ricina</b>	<p>Se obtiene a partir de las bayas del ricino. En su forma cristalina tiene una toxicidad parecida a la de la saxitoxina. Tiene efecto entre 12 y 24 horas después, causa fiebre, caída de tensión arterial y, finalmente la muerte.</p>

<p><b>Viruela</b></p>	<p>Enfermedad altamente contagiosa causada por el virus variola. Una de las cepas tiene una mortalidad del 30%. La OMS erradicó la viruela en 1977, recomendando que todas las existencias del virus fueran destruidas o transferidas a uno o dos laboratorios: el Instituto de Preparaciones de Virus en Moscú o en los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) en Atlanta, Georgia.</p> <p>Existe el temor de que desde entonces otros países hayan adquirido este virus de naciones que no hubieran cumplido las recomendaciones. En forma de aerosol es muy estable y puede propagarse de persona a persona o por contacto directo.</p> <p>Después de un periodo de incubación de 7 a 17 horas, el paciente experimenta fiebre alta, dolores de cabeza y de espalda, vómitos, postración y posibles delirios. Dos o tres días después aparece la erupción de la viruela, que acabará por convertirse en ampollas turbidas después de 5 días. La muerte se produce durante la segunda semana de la enfermedad y es causada normalmente por toxemia.</p>
<p><b>Fiebre hemorrágica del Ébola</b></p>	<p>Es una de las enfermedades más letales, fatal en poco más de una semana en más del 55% de los infectados, cifra que puede elevarse al 90%. Fue encontrado en los bosques húmedos de África y Asia. Se transmite por contacto directo con la sangre, las secreciones, los órganos o el semen de las personas infectadas. El primer caso fue detectado en junio de 1976 en Sudán y recibió el mismo nombre del río Ébola, en la República Democrática del Congo, donde se le identificó por primera vez. Después de un periodo de incubación de 2 a 21 días, los síntomas del Ébola son parecidos a la gripe: aparición repentina de fiebre, debilidad, dolores musculares, dolores de cabeza y de garganta. A continuación se produce una erupción, vómitos, diarrea, reducción de las funciones de los riñones y del hígado y convulsiones. Tienen lugar hemorragias, tanto internas como externas: todos los orificios sangran. Las víctimas convulsivas salpican sangre infectada a su alrededor, sacudiéndose hasta morir. No hay ninguna cura o tratamiento específico.</p>
<p><b>Enfermedad de Marburg</b></p>	<p>También llamada fiebre de Marburg, es una fiebre hemorrágica grave generalmente mortal, en estos casos, el paciente fallece entre 8 y 9 días después de la aparición de los primeros síntomas. Es causada por un virus presente sobre todo en el continente africano. Es muy similar al ébola. No existe tratamiento efectivo y no se ha desarrollado ninguna vacuna inmunizadora, aunque experimentos recientes permiten concebir la esperanza de que se consiga crearla. Es causada por un virus idéntico en estructura y forma al del Ébola, pero se comporta de manera diferente dentro del cuerpo humano, es decir, parece ser una cepa diferente del mismo virus o por lo menos es muy similar. Parece transmitirse exclusivamente a través de líquidos corporales: sangre, vómitos, semen o excrementos. El personal médico suele infectarse por contacto con la sangre de los pacientes y con equipo médico contaminado, igual que sucede con el ébola. Fue reconocida por vez primera en agosto de 1967, cuando el virus causó brotes simultáneos de la enfermedad en Marburgo (en alemán, Marburg), Frankfurt y Belgrado. En caso de ser usada como AB, se usarían huéspedes estables: seres humanos o animales que sólo son infectados de una forma ligera, y por tanto pueden mantener la infección durante bastante tiempo antes de enfermarse y así poder transmitirla. Los síntomas son similares a los de la gripe: dolor de cabeza agudo seguido de un aumento de la temperatura y dolor en las articulaciones; se manifiestan entre tres días y tres semanas después de la infección. Más tarde se produce una hemorragia masiva en el estómago y el intestino, seguida de la muerte del tejido hepático. También se pueden producir hemorragias en la nariz, las encías y la vagina; algunos pacientes desarrollan una diarrea líquida. Los pacientes mueren después de una hemorragia masiva y un choque.</p>

<b>Fiebre amarilla</b>	Se provocada por un virus propagado por los mosquitos. Después de un periodo de incubación de 3 a 6 días, la enfermedad se manifiesta con fiebre, dolor muscular, dolor de cabeza y náuseas y evoluciona provocando ictericia <sup>11</sup> y vómitos negros hasta causar la muerte en un 20 a un 70% de los casos. La vacuna es ampliamente disponible; los pacientes recuperados quedan inmunizados.
<b>Agentes utilizables contra animales</b>	
<b>Agente</b>	Características y efectos
<b>Fiebre aftosa o glosopeda</b>	Enfermedad altamente contagiosa que afecta a los animales de pezuña hendida (vacas, cerdos, ovejas, etcétera.) Tras un periodo de incubación de 2 a 8 días, aparecen úlceras dolorosas de hasta 10 días de duración, en la lengua, labios y pezuñas de los animales infectados. La enfermedad provoca enormes pérdidas de producción y puede causar la muerte de hasta el 50% de los animales infectados. El virus es resistente y puede perdurar por semanas o meses.
<b>Enfermedad de Newcastle</b>	Afecta a las aves y es muy contagiosa. El periodo de incubación general es de 5-6 días. Se desencadena una sintomatología muy variada que incluye: pérdida de apetito, caída en picado de la puesta de huevos, diarrea verduzca y deshidratación. La mortalidad puede superar el 90%.
<b>Cowdriosis</b>	Afecta a los rumiantes (vacas, búfalos de agua, ovejas, cabras, etcétera) y es transmitida por las garrapatas. Es endémica en África subsahariana. El periodo de incubación es de 2 a 4 semanas, y después los animales sufren fiebre elevada y pueden morir en una semana. La mortalidad puede alcanzar el 100%.
<b>Agentes utilizables contra plantas</b>	
<b>Agente</b>	Características y efectos
<b>Anublo del arroz</b>	Provocada por el hongo <i>Pyricularia oryzae</i> , sobrevive adoptando diversas formas adaptadas a distintos climas. Puede propagarse por enormes extensiones. En las hojas provoca la aparición de manchas azuladas que aumentan de tamaño y pueden secarla. Puede provocar pérdidas de hasta el 60% de la cosecha.
<b>Roya negra</b>	Ataca a los cereales (trigo, cebada, avena y centeno) y provoca pérdidas de hasta el 90% de las cosechas. Provocada por el hongo <i>Puccinia graminis tritici</i> , en el trigo crea enormes cantidades de esporas que pueden diseminarse a través de grandes distancias. Tanto contra ésta como contra el anublo, actualmente se estudia reforzar la genética de resistencia del arroz y el trigo.
<b>Enfermedad del "enrollado de la hoja"</b>	Ataca a las plantas herbáceas y daña cultivos de remolacha, judías (fríjol) y tomates. La propaga una saltarilla que transmite el virus al alimentarse. Se han creado variedades resistentes al virus de esos tres productos.
<b>Marchitez bacteriana del arroz</b>	Es endémica en Asia, donde afecta hasta el 30% de la producción. La transmiten el viento, la lluvia y los insectos. Bajo sus efectos las hojas se amarillean y se secan. Hay variedades de arroz resistentes a ella. <sup>12</sup>

10 Enfermedad caracterizada por la coloración amarilla de la piel, de las membranas mucosas y conjuntivas, producida por un exceso de pigmento biliar en la sangre como resultado de ciertos trastornos, por ejemplo, los hepáticos.

11 Cuadro elaborado a partir de la información de Barnaby, *Fabricantes...*, op. Cit., pp. 30-36; Barnaby, *Cómo...*, op. Cit., pp. 65-80; Aragón, "Armas biológicas...", op. Cit., pp. 183-227; y Binder, Patrice y Lepick, Olivier, *¿Qué son las armas bacteriológicas? ¿Por qué son tan peligrosas? ¿Dónde se fabrican? ¿Cuáles serían las consecuencias de su utilización?*, Barcelona, RBA Integral, 2003, 123 pp. La información sobre el ébola y el marburg está detallada en: Organización Mundial de la Salud, "Fiebre hemorrágica de Marburgo. Nota descriptiva. 31 de marzo de 2005", consultada en <http://www.who.int/crs/diseade/marburg/factsheet/es/>, 16 de marzo de 2006, 3:53 pm; y OMS, "Ebola haemorrhagic fever", en Fact Sheet No. 103, consultada en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs103/en/>, 16 de marzo de 2006, 3: 55 pm.

Después del 11/IX/2001 la Organización Mundial de la Salud reconoció que el riesgo del uso deliberado de agentes químicos, radionucleares o biológicos se había convertido en una posibilidad real.

Desde luego que es sorprendente reconocer que son enormes las posibilidades de encarar una amenaza biológica, considerando el elevado número de agentes que en teoría pueden emplearse para dañar premeditadamente a los seres vivos, especialmente a las personas. Además, después del 11/IX/2001 la Organización Mundial de la Salud reconoció que el riesgo del uso deliberado de agentes químicos, radionucleares o biológicos se había convertido en una posibilidad real, y que por lo tanto era inaplazable comenzar a trazar y aplicar una serie de políticas preventivas a nivel internacional y diseñar planes de respuesta a fin de afrontar del mejor modo posible estos eventos. Independientemente de que fueran accidentales o planeados, se estableció con claridad que el elemento básico que no debía perderse de vista era anticiparse al factor sorpresa.<sup>12</sup>

Sin embargo, en el ámbito agro-alimentario-comercial que la “Ley bioterrorista” comprende, los datos también son extraordinarios, pues han ocurrido pocos incidentes nacionales e internacionales de bioterrorismo agropecuario, como puede verse a continuación en el cuadro 5:

Cuadro 5. Principales ataques bioterroristas en materia agrícola

Número de casos	Características
222	Riesgos que aparentemente han estado relacionados con el bioterrorismo en los últimos cien años.
24	De los 222 sólo estos se han confirmado, lo que arroja un promedio de 1 c/4 años en todo el mundo.
14	Sólo este número de los 24 ha estado relacionado con bioterrorismo alimentario o agropecuario.
11	De los 14, sólo 11 consistieron en intoxicación alimentaria, y únicamente 3 estuvieron dirigidos a animales o plantas con valor comercial.
6	De los 222 sólo éstos han estado relacionados con ataques contra plantas y animales de valor comercial.
1	Es el único ataque que dio lugar a un gran número de víctimas humanas: la contaminación de alimentos con Salmonella, por la secta Rajneesh, en Oregon, Estados Unidos, en 1984. <sup>14</sup>

<sup>12</sup> World Health Organization, *Deliberate use of Biological and Chemical Agents to cause Harm*, WHO, Geneva, 13 September 2002, 9 pp.

<sup>13</sup> Elaboración propia, tomado de Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud, *Bioterrorismo: la amenaza en el continente americano*, Documento RIMS13/18, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 13ª Reunión Interamericana a nivel Ministerial en Salud y Agricultura, 24 y 25 de abril de 2003, 15 pp.

Por lo que puede observarse, el bioterrorismo agrícola no representa una amenaza de gran magnitud para la humanidad, no significa que la posibilidad de encarar un problema de esta naturaleza sea insignificante o inexistente, empero las tendencias no apuntan en ese sentido y la razón de ello es que utilizar armas biológicas es más complejo de lo que parece, pues para alcanzar las metas deseadas, un hipotético grupo terrorista debe tener la capacidad de manipularlas y producirlas en las cantidades y concentración suficiente como para hacer daño, y debe evaluar ciertas variables que salen de su control y determinan los resultados de su uso sobre civiles (como la táctica para su dispersión).<sup>14</sup>

### **El bioterrorismo ¿pretexto para otra barrera neoproteccionista?**

Por lo expuesto queda entonces la duda sobre ¿qué resultados ha tenido esta ley? Al respecto es imprescindible indicar que la “Ley bioterrorista” ha producido otros efectos y en ese caso sí ha obtenido éxitos destacables: como barrera al libre comercio de bienes de uso o consumo humano, animal y vegetal, especialmente en el caso de América Latina. Los argumentos que sustentan esta aseveración son los siguientes:

1.- En principio no debe perderse de vista lo dicho sobre la función neoproteccionista de la ley, pues datos recientes apuntan a que el comercio internacional de alimentos ha aumentado sensiblemente en las última décadas, tema en el cual Estados Unidos tiene un destacado papel, pues hay que tomar en cuenta que según las últimas cifras, por cada 100 dólares que el país gasta en alimentos, 13 son de origen extranjero, y que además de las importaciones tradicionales como café, azúcar, fibras naturales y nueces, (que si bien han perdido peso, su declive es relativo pues son bienes que Estados Unidos sigue consumiendo) a la par ha adquirido relevancia la compra de vegetales, huevo, frutas, carnes, lácteos y granos, entre otros; varios países latinoamericanos se han mantenido como productores y exportadores de primer orden de todos estos productos, considerando las implicaciones que para éstos tiene el mercado de la superpotencia.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Se sabe que el uso de agentes biológicos como armas no es tan simple como podría parecer. De entrada se sugiere que se preferiría utilizar armas químicas (AQ) antes que armas biológicas (AB), pues conseguir los productos necesarios para manufacturarlas es más sencillo que con las armas nucleares (AN) o biológicas, además de que puede hacerse de modo legal. Ciertamente que las AB son más baratas, pero las AQ son más confiables para atacar porque su estabilidad las hace más peligrosas. Por otro lado, la luz, la temperatura, la humedad, los contaminantes de la atmósfera, el grado de concentración y otros factores condicionan la supervivencia y peligrosidad de un agente biológico al convertirse en AB.

<sup>15</sup> Ver Raquel Artecona y Carlos Steneri Berro, *La exportación de alimentos a Estados Unidos: principales desafíos para América Latina y el Caribe y guía de acceso a la información*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe en Washington-Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Santiago de Chile, Serie Studies and Perspectives No. 2, 2008, 74 pp.

*La “Ley bioterrorista” ha creado una barrera al libre comercio de bienes de uso o consumo humano, animal y vegetal, especialmente en el caso de América Latina.*

2.- En segundo término, hay que subrayar que la citada regla contra el bioterrorismo es uno más de los muchos ejemplos de leyes extraterritoriales que Estados Unidos no duda en aplicar, asumiendo que el enemigo está siempre allende sus fronteras, aunque este razonamiento sea discutible considerando que ha encarado riesgos que han germinado en sus entrañas. Por ello parecería entonces que la ecuación que aplica es que los demás deben compartir los costos de su seguridad.

3.- Por otro lado, es menester agregar que la Ley Bioterrorista implica una serie de aspectos que han dificultado el acceso de los bienes agroalimentarios provenientes de la región, volviéndola más una ley neoproteccionista o paraarancelaria<sup>16</sup> que antiterrorista. En este sentido cabe mencionar lo siguiente: Muchos de los requerimientos deben hacerse conforme a las reglas de la FDA, es decir, no se reconoce equivalencia posible con reglas de otras naciones.

- Estados Unidos se deslindó de la responsabilidad de la difusión de la ley, pues en países como México, Ecuador, Perú y Colombia –por citar algunos– fueron las empresas afectadas las que dieron a conocer las normativas a través de alianzas con las secretarías del sector público involucradas en el tema.<sup>17</sup>
- Varios conceptos quedan sujetos a la apreciación e interpretación de la parte que sanciona, en este caso Estados Unidos, por ejemplo cuando se refieren a encarar “momentos de urgencia”, a tener “información fidedigna” o cuando se podría enfrentar un “posible riesgo”, de modo tal que la falta de claridad envuelve el modo como se aplican estas ideas; las conclusiones al respecto se explican por sí mismas.

Y finalmente, otras críticas que se han hecho contra la ley destacan su carácter neoproteccionista, si se toman en cuenta hechos como:

- Que Estados Unidos no proporcionó ninguna ayuda a las autoridades o a los pequeños exportadores de Latinoamérica que serían afectados por la ley.
- La ley y sus reglamentos fueron publicados únicamente en inglés, lo que generó un problema de opacidad, pues esto constituyó un impedimento para cumplir fielmente con las disposiciones

---

<sup>16</sup> El término neoproteccionista se refiere a que estas medidas son de nuevo cuño, pero los objetivos son los mismos de hace décadas, por ello también se les llama paraarancelarias, es decir, que están al margen de las negociaciones comerciales multilaterales y tienen como meta sobrepasar los medios legales que compelen a los miembros de la comunidad internacional a cumplir las normas en la materia.

<sup>17</sup> Ver al respecto el documento de Alejandra Díaz, *Las nuevas...*, op. Cit.

a causa de la confusión en su interpretación. Ciertamente es que la FDA proporciona “ayuda” y por ejemplo, estableció líneas telefónicas para consultas, pero para aprovechar este soporte hay que dominar el inglés.

- Las normativas específicas definitivas no se emitieron a tiempo, hecho que se tradujo en una constante inversión de tiempo y trabajo en la revisión de las mismas por parte de los exportadores, lo cual implicaba que en ocasiones hacían los trámites “a tientas” a causa de la incertidumbre sobre los mismos.
- Que el balance general de la puesta en marcha de medidas para cumplir con las exigencias de Estados Unidos significó invertir tiempo, dinero y trabajo por parte de otros países y empresas.

### **La Ley Bioterrorista: costos y consecuencias comerciales en América Latina**

Los países latinoamericanos, entre muchos otros, han tenido que apegarse a las nuevas disposiciones, independientemente de si son adecuadas o no. Hacerlo ha tenido efectos, de modo que hay que indicar: ¿cuáles han sido los costos que los países de América Latina han debido asumir para continuar exportando a Estados Unidos? Estas son algunas de las tendencias actuales:

1.- La FDA no hace distinción alguna entre posibles actos intencionales de bioterrorismo alimentario y accidentes de contaminación durante el proceso de producción y distribución de los bienes que la Ley bioterrorista “protege”.

2.- La FDA señala que independientemente de que un posible acto de terrorismo alimentario sea deliberado o no, los efectos económicos implicarían: pérdidas económicas directas atribuibles a los costos en respuesta al acto de bioterrorismo; efectos multiplicadores indirectos de la compensación pagada a los productores afectados y las pérdidas sufridas por las industrias involucradas, tales como proveedores, transportistas, distribuidores y cadenas de restaurantes; y, los costos internacionales en la forma de embargos impuestos por los socios comerciales.<sup>18</sup>

3.- Según los cálculos, para poner en marcha las normativas estipuladas por la Ley bioterrorista, cada empresa de América

*Los países latinoamericanos, han tenido que apegarse a las nuevas disposiciones de la Ley bioterrorista, independientemente de si son adecuadas o no.*

---

<sup>18</sup> *Idem.*

Latina en promedio debía gastar al menos US\$8,387.1 para el año 2003, que fue cuando comenzaron a operar algunas de las disposiciones, y en promedio, posteriormente gastarían US\$3,402.7 por bienio en cuanto a notificaciones previas y mantenimiento de medidas adicionales.

4.- Se calcula que el costo promedio por país por aplicar la citada ley, ya superó los US\$21,000,000. La FDA señalaba que los costos por registro de instalaciones y notificación previa ascendería a US\$6,149.7 por empresa, pero no se consideraron los procesos de aprendizaje y difusión de las normas, ni las preocupaciones específicas de las empresas en los temas de seguridad, así que esto disparó los números.

5.- Las principales organizaciones de productores y exportadores y los organismos de comercio exterior han manifestado que el flujo comercial de los productos alimenticios no ha sido afectado por la aplicación de las normativas del bioterrorismo, y precisaron que los problemas de rechazos de embarques de alimentos en Estados Unidos, tanto antes como después de la Ley bioterrorista, han tenido otros motivos:

- a) La razón principal por la que las frutas y vegetales frescos exportados de América Latina hacia Estados Unidos se detienen, es por la presencia de pesticidas, o porque los productos están sucios o en mal estado. En cuanto a los productos procesados, son detenidos principalmente porque la compañía procesadora no está registrada ante la FDA (Sección 305).
- b) La segunda causa más importante se refiere a que el proceso de certificación de productos enlatados no es avalado por la FDA, especialmente en casos de productos alimentarios procesados en los que se utilizó el método de enlatado de baja acidez o con inclusión de sustancias ácidas, por lo cual no cuentan con el certificado de exportación.<sup>19</sup>
- c) Una tercera tendencia apunta a que buena parte de las detenciones son originadas por problemas de etiquetado de productos procesados, pues los valores nutricionales, listado de ingredientes y contenido neto son, entre otros, algunos componentes necesarios que las etiquetas deben incluir en inglés además del idioma del país desde donde se exportan;

<sup>19</sup> La FDA considera que los productos de baja acidez o acidificados al ser tratados con calor, son de alto riesgo por su susceptibilidad al botulismo.

*El rechazo de alimentos en Estados Unidos, están vinculados a razones de inocuidad basada en contaminación accidental y por calidad, pero no se han presentado pruebas “razonables” de ataques en los que exista una vinculación contundente entre comercio, alimentos, agricultura y bioterrorismo.*

deben ser visibles y legibles e incluso hay que cumplir con requisitos como el tamaño del nombre del producto. Además Estados Unidos sostiene que las deficiencias en este punto dificultarían el rastreo de productos desde el punto de venta hasta el consumidor final.

Así pues, buena parte de los latinoamericanos tienen la impresión de que la gran mayoría de los rechazos de alimentos en Estados Unidos, tanto antes como después de las entrada en vigor de las normativas de la ley, están vinculados a razones de inocuidad basada en contaminación accidental y por calidad, pero no se han presentado pruebas “razonables” de ataques en los que exista una vinculación contundente entre comercio, alimentos, agricultura y bioterrorismo.<sup>20</sup>

Dicho lo cual, habría que responder ¿cuáles son los productos que han sufrido mayores detenciones? La respuesta se halla en el cuadro número 6:

Cuadro 6. Productos latinoamericanos frecuentemente detenidos.

País	Producto 1	Producto 2	Porcentaje del total de productos detenidos
Costa Rica	45% Productos de frutas y vegetales	20% frutas y vegetales frescos	65%
Ecuador	60% Mariscos y pescados	14% Frutas y vegetales frescos	74%
Honduras	39% Lácteos	15% Mariscos y pescados	54%
México	34% Frutas y vegetales frescos		34%
Nicaragua	40% Productos lácteos		40%
Panamá	26% Frutas y vegetales frescos	13% Productos de frutas y vegetales frescos	39%
Paraguay	94% Productos de origen animal		94%
Perú	36% Frutas y vegetales frescos	18% Productos de frutas y vegetales	54%
República Dominicana	63% Frutas y vegetales frescos		63%

Además cabe apuntar un hecho notable: si se observan con atención los datos disponibles sobre los principales productos

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 43.

de países latinoamericanos y caribeños que han encarado detenciones, estos bienes son exportados, curiosamente, por países que han desarrollado ciertas ventajas en materia agrícola (son potencias en el sector) o bien, poseen condiciones comerciales preferenciales frente a Estados Unidos, por ejemplo, por las obligaciones derivadas de la firma de un tratado de libre comercio, lo cual puede apreciarse en el cuadro 7 si se toman en cuenta los casos de Brasil, México y República Dominicana.<sup>21</sup>

## Conclusiones

Muchas dudas y preguntas quedan en el aire, pero también hay hechos cuya comprobación no deja lugar a dudas: uno de ellos es que el terrorismo internacional es una amenaza no convencional amorfa que Estados Unidos se ha empeñado en eliminar de la faz de la tierra desde hace ocho años –incluso el actual presidente Obama ha mantenido vigente esta política– y que no puede ser combatida en todas sus formas con métodos clásicos, pues no es un Estado sino un fenómeno el que está tratando de borrarse de la faz de la tierra.

También es evidente que los efectos de usar armas biológicas son espeluznantes –especialmente los agentes contra seres humanos–, sobre todo porque la posibilidad de que grupos terroristas puedan utilizar armas biológicas como medios de ataque es un peligro real, pero poco posible.

Pero también enormes dudas están ligadas a las anteriores afirmaciones ¿es el terrorismo agrícola y alimentario la más peligrosa amenaza que Estados Unidos enfrenta?, ¿es la Ley bioterrorista un arma efectiva contra el terrorismo agrícola y alimentario?, ¿qué opinión de dicha ley tienen los países latinoamericanos?, ¿qué visión respecto a esta regla tienen los exportadores que habitan entre el río Bravo y Tierra del

<sup>21</sup> Por ejemplo, el 30% de las exportaciones brasileñas está constituido por productos agropecuarios, y es la segunda actividad más importante del país. Su socio comercial más importante es la Unión Europea (UE-27), seguido por EEUU que absorbe el 16% de sus exportaciones.

En el caso de México, sólo el 5.7% de los productos de exportación son de origen agropecuario, pero considerando el TLCAN, el país tiene una ventaja e interés claro en el mercado de su socio del norte, que es donde ubica más del 80% de sus ventas externas.

Y finalmente, en el caso de República Dominicana, igual que México, su principal socio comercial es EEUU, con quien realiza el 40% de sus ventas externas; en tanto que el sector agropecuario representa el 9% de las exportaciones y además tiene un TLC firmado con EEUU.

Por otro lado, Estados Unidos con un PIB varias veces superior a estas tres economías que se tomaron como ejemplo, tiene un sector agropecuario que representa el 9% de sus exportaciones, siendo México su tercer destino después de Canadá y la UE-27. No obstante, destaca el hecho de que al menos hasta el año pasado, tenía pendientes 190 procesos de solución de diferencias, 90 como reclamante y 100 como demandado, mientras que Brasil tenía 37 (23 y 14 respectivamente), México tenía 31 (17 y 14 respectivamente) y República Dominicana sólo 3 como demandado.

Ver Organización Mundial de Comercio (OMC), *Perfiles comerciales 2008*, OMC, Ginebra, 2008, 194 pp.

Cuadro 7. Latinoamérica: Frutas y vegetales afectados por los rechazos. (a)

	Frijoles	Pepinos	Guisantes	Ajo	Melones	Tamarindo	Mango	Ciruelas	Zapallo	Pepinos dulces	Berenjena
Argentina								X			
Bolivia											
Brasil	X	X	X	X	X						
Chile			X					X			
Colombia	X					X				X	
Costa Rica							X				
Ecuador	X				X		X				
El Salvador		X				X					
Guatemala	X		X						X		
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nicaragua	X										
Panamá		X									
Paraguay											
Perú	X	X	X								
República Dominicana	X	X		X	X	X			X	X	X
Uruguay				X							
<b>Países afectados</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

a. Al menos dos de los países evaluados están afectados por el rechazo de estos productos.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Elaboración propia. Fuente: Artecona, La exportación..., op. Cit., p. 18.

*La erradicación de las barreras comerciales que afecta el desarrollo de las naciones menos desarrolladas, es, por desgracia, un asunto que probablemente se resolverá dentro de muchos años.*

Fuego?, ¿es una ley que promueve la cooperación en materia de seguridad y fortalece los vínculos entre la superpotencia y los latinoamericanos y caribeños? Cada quien puede formarse una opinión al respecto.

Con pesimismo hay que admitir que la desaparición del terrorismo internacional no se logrará en el corto plazo, y asimismo hay que asumir que la erradicación de las barreras comerciales que afecta el desarrollo de las naciones menos desarrolladas, es también, por desgracia, un asunto que probablemente se resolverá dentro de muchos años, pues en el horizonte sólo se alcanza a ver el tajante “no” de las potencias a la liberalización multilateral agrícola que beneficiaría a muchos de los países más necesitados del mundo. Tal vez esa sea la causa por la cual algunos de los que nos interesamos en estos temas, criticamos y juzgamos con severidad las actitudes de aquellos países que día a día confeccionan nuevas máscaras con qué disfrazar a ese viejo monstruo que, igual que el terrorismo es amorfo pero que tiene otro nombre: proteccionismo.

Por si esto fuera poco, es ineludible agregar lo desesperante que resulta observar que hace ocho años Estados Unidos encaró una crisis de seguridad que transformó la agenda mundial, ajustándola a sus necesidades. Y más terrible es percatarse que a las consecuencias de entonces se suman las producidas por la crisis económica internacional también iniciada en Estados Unidos, que le causó a México una neumonía pese a los alentadores pero errados –por decir lo menos– pronósticos del Secretario de Hacienda Agustín Carstens, y de la existencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del que nuestro país forma parte, pero que obviamente no fue diseñado para funcionar como escudo anticrisis.

Históricamente el libre comercio ha quedado fuera de los planes de los países cuando atraviesan tiempos difíciles, como en la actualidad, hoy lo esencial es la Seguridad Nacional, incluyendo la económica, pero la propia, no la de otros Estados. Bajo estos términos no sería extraño que en el futuro el comercio se mida en función del combate al terrorismo internacional, dándole continuidad a la política estadounidense de repartir los costos de su seguridad. Al final de cuentas habría que pensar si lanzar un grito de guerra cómodamente desde una silla presidencial

conlleva gallardía y valentía, cuando se sabe que son los soldados quienes van al frente de batalla a luchar contra el terrorismo y que son otros países los que encararán los costos de su modalidad biológica desde las trincheras.

#### Fuentes consultadas

Alcaide Fernández, Joaquín, *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000, 375 pp.

Aragón Camarena, Alfonso, "Armas biológicas: retrospectiva para mirar al futuro", en María Cristina Rosas (Coordinadora), *Cuando el destino nos alcance... Terrorismo, democracia y seguridad*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS)-Australian National University-Editorial Quimera, México, 2002, 284 pp.

Artecona, Raquel y Steneri Berro, Carlos, *La exportación de alimentos a Estados Unidos: principales desafíos para América Latina y el Caribe y guía de acceso a la información*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Organización de las Naciones Unidas (ONU)-Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Santiago de Chile, Serie Studies and Perspectives No. 2, 2008, 74 pp.

Barnaby, Frank, *Cómo construir una bomba nuclear y otras armas de destrucción masiva*, Paidós, Barcelona, 2004, 235 pp.

Barnaby, Wendy, *Fabricantes de epidemias. El mundo secreto de la guerra biológica*, Siglo XXI de España, Madrid, 2002, 229 pp.

Bhagwati, Jagdish, *Obstáculos al comercio internacional*, Gernika, México, 1994, 170 pp.

Binder, Patrice y Lepick, Oliver, *¿Qué son las armas bacteriológicas? ¿Por qué son tan peligrosas? ¿Dónde se fabrican? ¿Cuáles serían las consecuencias de su utilización?*, RBA Integral, Barcelona, 2003, 123 pp.

Bush, George, *U.S. National Security Strategy: Transform America's National Security Institutions To Meet the Challenges and Opportunities of the 21st Century*, Joint Session of Congress, Washington D. C., September 20, 2001.

Congress of the United States of America (CUSA), *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, Congress of the United States of America, Washington, 23 of January 2002, 104 pp.

Department of Health and Human Services (DHHS)-Food and Drug Administration(FDA), *Administrative Detention of Food for Human or Animal Consumption Under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, DHHS-FDA, may 2, 2003, 110 pp.

DHSS-FDA, *Establishment and Maintenance of Records under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, EEUU, DHHS-FDA, may 2, 2003, 158 pp.

DHSS-FDA, *Prior Notice of Imported Food Under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, EEUU, DHHS-FDA, January 27, 2003, 115 pp.

DHSS-FDA, *Registration of Food Facilities Under the Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, EEUU, DHHS-FDA, January 27, 2003, 150 pp.

Díaz, Alejandra, *Las nuevas medidas de seguridad y sus efectos en las exportaciones agroalimentarias*, CEPAL-ONU-ACDI, Documento de proyecto, Santiago de Chile, septiembre de 2008, 70 pp.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Access of Latin American and Caribbean Exports to the U.S. Market 2004-2005*, ECLAC-ONU, Washington, November 2005, 63 pp.

Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

Hoenig, Steven L., *Handbook of chemical warfare and terrorism*, Greenwood Press, United States, 2002, 176 pp.

Kenny, Alejandro, "Temas de protección. Bioterrorismo. Impacto de las normas vinculadas", consultado en <http://www.omniacons.com.ar/Proteccion/temas/bioterrorismo.htm>, 02/N/2006, 1:30 pm.

Monjaráz Domínguez, Jorge Alfonso, *El bio-terrorismo internacional como barrera neoproteccionista. Política comercial estadounidense después del 11 de septiembre de 2001. El caso del sector agrícola*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales, División de Estudios de Postgrado en Ciencias Políticas y Sociales-FCPYS-UNAM, México, 2007, 510 pp.

Organización Mundial de Comercio (OMC), *Perfiles comerciales 2008*, OMC, Ginebra, 2008, 194 pp.

Organización Mundial de la Salud (OMS), "Ebola haemorrhagic fever", en *Fact Sheet No. 103*, consultada en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs103/en/>, 16 de marzo de 2006, 3: 55 pm.

OMS, "Fiebre hemorrágica de Marburgo. Nota descriptiva. 31 de marzo de 2005", consultada en: <http://www.who.int/csr/disease/marburg/factsheet/es/>, 16 de marzo de 2006, 3:53 pm.

Organización Panamericana de la Salud (OPS)-OMS, *Bioterrorismo: la amenaza en el continente americano*, Documento RIMSA13/18, OPS, Washington, 13ª Reunión Interamericana a nivel Ministerial en Salud y Agricultura, 24 y 25 de abril del 2003, 15 pp.

Turvey, Calum G., Onyango, Ben y Schilling, Brian, *Impact of the 2002 Bioterrorism Act on the New Jersey Food Industry*, Rutgers University-Food Policy Institute, New Brunswick, Working Paper No. WP-0603-010, June 5, 2003, 18 pp.

United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press-UNDP, New York, 110 pp.

World Health Organization, *Deliberate use of Biological and Chemical Agents to cause Harm*, WHO, Geneva, 13 september 2002, 9 pp.

## SEGURIDAD HUMANA EN LA AGENDA DE LA UNIÓN EUROPEA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS CRÍTICO

Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard\*

### Introducción

Es justo mencionar que el fin de la Guerra Fría trajo consigo nuevos patrones de seguridad en el mundo, además de que la Comunidad Internacional de Estados Soberanos adoptó de manera gradual el discurso de la reducción de la pobreza y el derecho al desarrollo como prioridades inmediatas, lo cual marcó su agenda para la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El eje rector de este discurso fue la “seguridad”; seguridad para la nación estadounidense, para el mundo, para la gente de Irak, y demás.

Por su lado, la Unión Europea (UE) adoptó la primera Estrategia Europea para la Seguridad (A Secure Europe in a better World-The European Security Strategy), aprobada por el Consejo Europeo y llevada a cabo en Bruselas el 12 de diciembre del 2003, como una respuesta ante la naturaleza cambiante de las amenazas a la seguridad en la arena global, por ejemplo, “la guerra contra el terrorismo global” después de los eventos en Nueva York y fuera de Washington el 11 de septiembre del 2001.<sup>1</sup> El nuevo marco de seguridad de la UE “propone que la estrategia de seguridad de la UE debe prestar mayor atención a programas enfocados para fortalecer la gobernanza a través de medidas comerciales y asistencia técnica”.<sup>2</sup> Se aborda más adelante el papel de la UE, pero por el momento se sigue con el papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Durante varios años, la Comisión de Seguridad Humana desarrolló un entendimiento acerca de esta noción. El 1º de mayo del 2003, bajo la figura de Sadako Ogata y Amartya Sen,

\* Cursó el Doctorado en Ciencia Política, por la Universidad de Växjö, Suecia, además de una Maestría en el Colegio de Europa, Brujas, Bélgica. Ha ocupado varias plazas como profesora e investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Växjö, Universidad de Linköping, y como profesora asociada titular de tiempo completo en la Facultad de Ciencias de la Vida y Sociales en la Universidad de Karlstad. Imparte en la Universidad Iberoamericana cursos sobre Europa/Unión Europea y Teorías de Relaciones Internacionales. Actualmente es investigadora y profesora del Instituto Mora, en el área de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

1 “A Secure Europe in a better World- The European Security Strategy”, Aprobado por el Consejo de Europa llevado a cabo en Bruselas el 12 de diciembre del 2003, <<http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=en>>.

2 Woods, Ngaire, “The shifting politics of foreign aid” en *International Affairs*, vol. 81, núm. 2, 2005, p. 406.

*El nuevo marco de seguridad de la UE “propone que la estrategia de seguridad de la UE debe prestar mayor atención a programas enfocados para fortalecer la gobernanza a través de medidas comerciales y asistencia técnica”.*

se presentó el reporte final de la comisión, titulado “Seguridad humana ahora”, en donde se estableció: “La seguridad humana significa la protección de libertades vitales” (además que es considerado como una herramienta de prevención de crisis o manejo de conflictos). Las actividades de la comisión están monitoreadas por la Unidad de Seguridad Humana, establecida en el secretariado de Naciones Unidas, de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, lanzado en septiembre del 2004. Su principal función es procurar que el término de seguridad humana sea integrado o dirigido en las diferentes actividades de la organización.<sup>3</sup>

Cuando se habla de seguridad humana es común referirse a las líneas de pensamiento acerca de cuál es la mejor manera de practicar la seguridad humana. Hay dos dimensiones del concepto: primero, Libertad de temor; este acercamiento busca limitar la práctica de seguridad humana a la protección de individuos de los conflictos violentos, reconociendo que tales amenazas están ligadas con la pobreza, falta de capacidad estatal y otras formas de inequidad. En realidad, las políticas de seguridad y ayuda para el desarrollo contienen una mezcla de ambas, pero en extensiones diferentes. Segundo, y lo más usado hoy en día, está mayormente asociado con el término de Libertad del miedo, donde el tratado de Ottawa (sobre la prohibición de minas antipersonales de 1997) fue un ejemplo que la ha dotado de un acuerdo internacional dentro de estos parámetros.

Para la UE, la perspectiva de *Libertad del miedo* provocó los llamados objetivos de Petersberg (lugar de Alemania en donde se firmaron los objetivos), enunciados en la declaración de Petersberg y adoptados por el Consejo Ministerial de la Unión de Europa Occidental, en junio de 1992. Después fueron integrados dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), enunciados en el Tratado de Amsterdam de 1997, en el artículo 17 del Tratado de la UE. Eran diseñados para cubrir los objetivos humanitarios y de rescate, así como los de preservación de la paz y las de fuerzas de combate en el manejo de crisis, incluyendo los de construcción de la paz.<sup>4</sup> Es por esta cuestión que se vuelve aún más difícil reconciliar puntos de partida dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) tendiente hacia la

3 Véase las páginas de la ONU: Homepage of UN Commission on Human Security, <http://www.humansecurity-chs.org/>, UNDP Human Development Report, 1994, Chapter 2, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>>

4 “Petersberg tasks”, Europa Glossary, <[http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_en.htm)>

implementación de una agenda concreta de seguridad humana para todos los miembros de la UE.

## **El “viraje de seguridad” en la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en el caso particular de la UE**

¿Qué significa la securitización de la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo y cuáles son los riesgos de subyugar las metas de desarrollo a las de seguridad, en el caso particular de la UE? Usando como red analítica la idea de securitización, de acuerdo con su fundador, el académico danés Ole Wæver, la securitización también puede ser llamada “acto de habla”, que es promovido por la élite de seguridad, el cual disfruta el monopolio de denunciar amenazas que atentan contra la estabilidad del Estado.<sup>5</sup> Con una aplicación ortodoxa de la teoría de la securitización, se preocupa por la seguridad del Estado, no de los grupos marginados de una sociedad. Un contraejemplo de su entendimiento racionalista/realista se puede encontrar en las siguientes citas de la conocida exponente del enfoque feminista, Ann J. Tickner:<sup>6</sup>

“[Las feministas han contribuido con] redefiniciones acerca del significado de la seguridad [así como] un entendimiento de cómo la seguridad del Estado y la prosperidad de la economía global se encuentran frecuentemente dependientes de la inseguridad de ciertos individuos, a menudo la vida de las mujeres.”

Además:

“Trabajando en el descubrimiento de prejuicios de género en pensamiento de seguridad estado-céntrico, [las feministas] han redefinido el significado de (in)seguridad para incluir efectos de inequidades estructurales de raza, clase y género”.<sup>7</sup>

Es justo decir que el cambio en la agenda de seguridad global ha significado un cambio en la lógica y las prioridades en la

5 Una lectura útil para comprender el debate acerca de la teoría de securitización de Wæver y sus críticas en contra de ella, ver el artículo de Rita Taureck (2006) “Securitization theory and securitization studies”, *Journal of International Relations and Development*, 9: 53-61.

6 Ann J. Tickner, “Feminism meets International Relations: some methodological issues” en Brooke A. Ackerly, Maria Stern, Jacqui True (editores) *Feminist Methodologies for International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 27.

7 *Ibid.*, op. cit., p. 24.

*Usando como red analítica la idea de securitización, de acuerdo con su fundador, el académico danés Ole Wæver, la securitización también puede ser llamada “acto de habla”.*

Cooperación Internacional para el Desarrollo: de desarrollo (que era enfatizado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM's) del 2000) a la seguridad, que podría decirse como un cambio de un argumento moral y de justicia a uno de *Realpolitik*. A pesar de que la UE se posiciona a sí misma con un discurso de ayuda y desarrollo como herramientas que ayudan a prevenir la inseguridad e incluso actos terroristas, hubo un cambio en su discurso del 2003 con la estrategia de seguridad de la UE, declarando a la seguridad como “primera condición para el desarrollo”, dejando fuera la posibilidad de que el desarrollo pudiera ser la primera condición para la seguridad.<sup>8</sup>

Un riesgo importante acerca de la securitización de la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es la falta de financiamiento para las políticas de desarrollo. Al respecto, un segundo elemento de la securitización de esa agenda ha sido el cambio de asignamiento geográfico y en prioridades sectoriales de ayuda por parte de la UE y la Asistencia Oficial al Desarrollo (las AOD's) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En consecuencia, la securitización de la ayuda ha debilitado la agenda de democratización, derechos humanos y la buena gobernanza, por ejemplo, dar seguimiento a las cláusulas democráticas de la UE que figuran dentro de los acuerdos de cooperación. Otro riesgo es la falta de una separación clara entre la política de seguridad de la UE y la asistencia para el desarrollo.

Bajo esta luz, es interesante preguntarse qué identidad y discurso utiliza la UE para actuar a favor de la securitización de los individuos que necesitan de su ayuda para el desarrollo. En años recientes, especialmente después del 9/11, se ha presentado un retorno hacia la concepción estado-centrista de la Seguridad Nacional y una redefinición de los conceptos de construcción de la paz y seguridad humana de los años 90 (*Libertad del temor y libertad de la miseria*), en una manera más restrictiva. Obviamente, eso ha impactado la articulación de la parte de los gobiernos de la UE sobre quien constituye “el objeto referente” de lo que debe ser “securitizado” a través del mantenimiento de ciertos discursos de seguridad.

---

<sup>8</sup> Ngiare Woods, op. cit., p. 406.

## ¿Qué puede esperarse de la Unión Europea?

La dificultad de definir el concepto de seguridad humana no reduce de ninguna forma la importancia de la necesidad de concretar la seguridad del individuo. Esto contrasta con el perfil altamente ambicioso de la UE, especialmente en el campo de la asistencia humanitaria. Es justo decir que, un gran número de ciudadanos europeos apoyan la idea de que la UE tenga obligaciones morales y políticas, que fortalezcan la pericia y experiencia en el multilateralismo para avanzar en las agendas de seguridad humana, tanto de la UE como de Naciones Unidas. Eso fue una de las conclusiones del reporte elaborado por un grupo de investigadores bajo la batuta de la Dra. Mary Kaldor, en el Centro para Estudios en la Gobernanza Global (“Centre for the Study of Global Governance”), en el London School of Economics. El reporte fue publicado el 15 de septiembre del 2004, bajo el nombre de la “Doctrina de Seguridad Humana para Europa: el Reporte de Barcelona del Grupo de Estudio acerca de las Capacidades de Seguridad Europeas”. Este grupo era apoyado directamente por el Secretario-General de la PESC, Javier Solana.<sup>9</sup>

En breve, el reporte abordó siete principios para la política de seguridad de la UE que aplican para la prevención, así como contextos de conflicto y post conflicto, los cuales deben guiar las acciones de altos oficiales de la UE, políticos de los estados miembros, diplomáticos, soldados y civiles en la materia. Los siete principios son:

1. Primacía de Derechos Humanos.
2. Clara autoridad política.
3. Multilateralismo.
4. Acercamiento de “abajo hacia arriba” (*bottom-up approach*).
5. Enfoque regional.
6. Uso de instrumentos legales.
7. Uso apropiada de la fuerza.

El reporte hizo un llamado hacia el entendimiento de que la seguridad humana debe prevalecer sobre la seguridad del Estado-nación, como corazón de la PESC y habla sobre eso

*Un gran número de ciudadanos europeos apoyan la idea de que la UE tenga obligaciones morales y políticas, que fortalezcan la pericia y experiencia en el multilateralismo para avanzar en las agendas de seguridad humana.*

<sup>9</sup> Véase Report Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, Barcelona, 15 de septiembre del 2004, en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

en términos de “un acto de justicia”. Entonces, uno puede bien argumentar que “la adopción de un concepto de seguridad humana representa un cambio cualitativo en la conducta de las políticas exteriores y de seguridad”.<sup>10</sup>

### **Los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, la Agenda de Política para el Desarrollo de la UE y la cuestión de la seguridad humana**

Es un compromiso en conjunto por parte de los gobiernos de la UE acerca de que la PESC en sus diferentes formas debe basarse no sólo en intereses, sino también tomar aspectos ético-morales y fundarse en valores y principios aceptados universalmente. Por otro lado, hay investigadores que argumentan que “la seguridad humana contempla la protección de los individuos y comunidades, es también acerca de la expansión del Estado de derecho, mientras se disminuye la arena de guerra”,<sup>11</sup> que comprime el significado de seguridad humana.

En la cuestión que tiene que ver con los riesgos de una narrativa de seguridad, existen motivos de preocupación acerca de las implicaciones negativas que afecten, exactamente, la seguridad individual de personas vulnerables que necesitan la mayor ayuda para ser “securitizados”. Incluyendo aspectos de la moralidad y de la ética en la cooperación para el desarrollo y asistencia práctica de la UE, está claro que se tiene un serio problema en cuanto a la hipocresía y “evaporación de la política”, término del académico británico Stephen Dearden.<sup>12</sup> Además, hay países miembros de la UE que pueden utilizar la “carta de seguridad” de manera bilateral, la cual no es necesariamente la misma que se utiliza en la dimensión de seguridad humana de la UE plasmada en su agenda de asistencia para el desarrollo.

Lo anterior contrasta con diversos puntos de vista de otros académicos (por ejemplo, Mary Kaldor y sus colegas), quienes argumentan que la “seguridad humana puede ser una estrategia narrativa proactiva con un potencial para una mayor integración de la política exterior de la UE”,<sup>13</sup> ello implica que la promoción

<sup>10</sup> Mary Kaldor, Mary Martin, Sabine Selchow, “Human security: a new strategic narrative for Europe” en *International Affairs*, vol. 83, núm. 2, 2007, p. 273.

<sup>11</sup> *Ibid.*, op. cit., p. 280.

<sup>12</sup> Véase Stephen J. H. Dearden, “Introduction: European Union Development Aid Policy – The Challenge of Implementation” en *Journal of International Development*, vol. 20, núm. 2, 2008, pp. 188, 190.

<sup>13</sup> Mary Kaldor *et al.*, op. cit., p. 273.

de la seguridad humana es algo a favor de dicha integración en las áreas de política específica de la UE. En este contexto hay que mencionar que todavía falta para la UE una estrategia para transversalizar el concepto en otras políticas (tal como ocurrió con el medio ambiente/desarrollo sustentable y género).

## **Comentarios finales y conclusiones**

Aunque la securitización de la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo trae consigo varios riesgos acorde a la efectividad de las políticas de desarrollo de la UE, es importante destacar que la ayuda externa siempre ha sido susceptible a los intereses geoestratégicos de los donantes (especialmente durante la Guerra Fría). Hay vínculos muy obvios entre algunos países de Europa con sus ex-colonias, por razones económicas y políticas. En este sentido, críticos hablan de una “hipocresía organizada”. Pero al mismo tiempo, el aspecto civil de la seguridad humana es una carta que juega la UE, además de que la utiliza de manera muy efectiva en la cuestión de la ex República de Yugoslavia y en algunos países africanos.

Por el momento, podemos señalar uno de los riesgos para los grupos de personas vulnerable en países desarrollados, con este ‘nuevo’ discurso de seguridad de la UE que incluye una todavía visión inarticulada acerca de la aplicabilidad de la seguridad humana como un elemento co-constitutivo en su política para el desarrollo. Evidentemente, es un problema serio; el estrechamiento de la brecha entre el rendimiento discursivo de la UE y sus fallas en la apropiada implementación de los ODM en un contexto ‘pintado’ “Seguridad Humana”. Al respecto, podemos resumir lo anterior con la idea de practicar unas políticas de desarrollo a corto plazo, subyugadas a la seguridad y a la política.

La dificultad de la UE de hacer algo más innovador con el concepto es obvia; no hay una estrategia claramente apropiada para los intereses económicos-políticos predominantes de los países miembros vinculados con la Cooperación Internacional para el Desarrollo y las políticas de Seguridad de Europa. Podemos puntualmente hablar del riesgo de la prominencia de la “evaporación de la política” que reduce el margen de implementación eficiente de los objetivos de promover desarrollo. Eso conjuntamente con la necesidad de una mejora

*La nueva tendencia en la política de ayuda para el desarrollo de la UE se desenvuelve en un punto en donde el mundo está sufriendo las consecuencias de una profunda crisis económica.*

radical de la coherencia a nivel de los Estados miembro al respeto de la Agenda de Seguridad Humana para la UE, esperando su definición más concreta, operativa.

Tal vez, uno puede discutir que el socorro de emergencia y la asistencia humanitaria responde a la idea de “libertad del temor”, mientras que políticas más integrales y de mayor alcance para el desarrollo y la seguridad humana tienen vínculos con un entendimiento de “libertad de la miseria” como un punto de partida. Si apoyamos el argumento de que la mejor manera es luchar en contra de la inseguridad global, es para garantizar libertades o la ausencia de la necesidad y el miedo (“libertad de la miseria” y “libertad del temor”), entonces “la asistencia para el desarrollo que prioriza la realización del desarrollo humano está en riesgo” actualmente.<sup>14</sup>

Respecto a que si es posible mitigar los riesgos de las consecuencias negativas para los grupos vulnerables, con el “nuevo” discurso de seguridad de la UE, es recomendable que se haga un esfuerzo para disociar el nexo complejo de seguridad-desarrollo y decidir cuál será el enfoque que debe permanecer para una acción particular: ¿seguridad estatal? o ¿seguridad para la gente (el individuo)?; existe una distinción confusa que en la práctica lleva consigo efectos negativos relacionados con la eficiencia de la ayuda para el desarrollo, condicionalidades políticas poco comprensibles y demás. Lo que resulta más preocupante es que la nueva tendencia en la política de ayuda para el desarrollo de la UE se desenvuelve en un punto en donde el mundo está sufriendo las consecuencias de una profunda crisis económica, además de una poca optimista repetición de compromiso hacia el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Entonces, ¿qué hay que hacer? Primero, tomar más en serio la vinculación simbiótica entre seguridad y desarrollo. Segundo, transversalizar la seguridad humana en otras políticas más allá de la PESC y la PESD. El reto será lograr estos objetivos en un clima no favorable debido a la falta de liquidez en el sistema internacional para avanzar en tales visiones.

---

<sup>14</sup> Woods, op. cit., p. 407.

# PRESENTE Y FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

José J. Borjón Nieto\*

## Introducción

Buscar seguridad y protección contra las amenazas de un entorno hostil, es connatural no sólo a la persona humana, sino a todos los seres vivos. Las amenazas pueden provenir de causas naturales, pero también de nuestros semejantes, toda vez que, como decía Thomas Hobbes, *homo homini lupus* (el hombre es el lobo del hombre).

Para salir del estado de anarquía, vivir en paz y tranquilidad, según la teoría del contrato social, se realizó un acuerdo mediante el cual los individuos renunciaron a su libertad para que la autoridad cuidara de la paz y la seguridad de todos.

De esta manera, el individuo permite que el Estado, resumiendo a Domínguez (2002:12), ejerza el monopolio de la fuerza a cambio de la protección de su persona, sus bienes y sus derechos. Esto es precisamente vivir en un sistema democrático en el que se da amplia participación en contiendas electorales diáfanas y libres, para seleccionar a quienes gobiernan, en un marco constitucional de derecho y de reglas establecidas para todos, inclusive para las minorías.

Obviamente, la vida en democracia no es posible sin un marco de seguridad en el cual el ciudadano pueda desarrollarse sin temor a que su integridad física sufra daños o amenazas y se le brinde protección, individual y colectiva. Para cumplir con esa obligación, el Estado ha creado, entre otras instituciones, a las que se encargan de la procuración de justicia, como son el Ministerio Público, auxiliado por la policía, de la cual voy a hablar aquí, al analizar el tema del presente y futuro de la seguridad pública en México, que abordaré en tres partes. En la primera presentaré el diagnóstico de la situación actual. En la segunda parte trataré el tema de la militarización, característica principal de esa situación. En la tercera expondré los avances en materia

*La vida en democracia no es posible sin un marco de seguridad en el cual el ciudadano pueda desarrollarse sin temor a que su integridad física sufra daños o amenazas y se le brinde protección, individual y colectiva.*

\* Doctor y Maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Licenciado en Derecho por la Universidad de San Juan de Letrán de Roma, Italia. Ex profesor-investigador por oposición, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y actualmente profesor-investigador en el Colegio de Veracruz (COLVER), donde es Coordinador del Centro de Relaciones y Negocios Internacionales. Correo electrónico: jborjonn@vahoo.com.mx

legislativa y su eventual incidencia en un posible cambio de rumbo, en el mediano plazo y en las tres vertientes del problema: la federal, la estatal y la municipal.

La pregunta inicial que me hago es la siguiente: ¿qué hacer para mejorar la seguridad pública en México? La respuesta sería, siguiendo a Saint Simón: ver para prever y prever para poder. En otras palabras, saber cuál es el problema, y así prever su solución y poder evitar en el futuro su repetición.

Los conceptos clave a utilizar, son: procuración de justicia, seguridad pública, seguridad nacional, crisis de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia y derecho penal.

### **Diagnóstico de la situación actual**

Partimos del presupuesto de que la seguridad pública está en crisis. Hace falta, por tanto, elaborar sobre ella un diagnóstico, término que, según el *Diccionario de la lengua española* (1992: 743), se define como

(...) Arte o acto de conocer la naturaleza de una enfermedad mediante la observación de sus síntomas y signos.

En el ámbito social, no es tan fácil elaborar un diagnóstico, toda vez que no existen en nuestro país instrumentos adecuados para medir con exactitud la crisis en que se encuentra nuestro paciente, la seguridad pública. ¿Cómo tomarle una radiografía? ¿Bastaría recurrir a la estadística, a los bancos de datos, a la información clasificada? ¿Dónde encontrarla? ¿En el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) o el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)? Estas instituciones se limitan generalmente, a dar la información oficial, pero, ¿qué decir de la cifra negra?

No es fácil contar con información confiable, pues, como escribe Luis de la Barreda Solórzano, prologando un libro de Arturo Arango Durán (2006):

(...) Hasta la fecha, nuestro sistema de seguridad pública y justicia penal carece de los medios óptimos de recolección

y proceso de datos integrados, útiles y sencillos de utilizar, que permitan a las instituciones tomar decisiones con la rapidez y eficacia deseables a fin de combatir efectivamente la delincuencia.

Existen enormes vacíos en la información, tantos, que más se puede hablar de agujeros negros que de vacíos. Marcelo Bergman y Ana Laura Magaloni (2007:7), por ejemplo, afirman que:

(...) Una de las mayores deficiencias del sistema de justicia penal mexicano es la baja calidad de su información. Por décadas las policías, ministerios públicos, tribunales y cárceles han desinvertido en la generación, en la sistematización, en el procesamiento y en el análisis de datos. Aunque hay muchas razones que explican tal desinversión, una de las más destacadas es la falta de interés y de fe en la importancia de las mediciones como instrumento de gestión.

Además, suponiendo que hubiera información disponible, nos preguntaríamos, cómo lo hacen los autores mencionados (Bergman y Magaloni, *Op. cit.* 7-11), ¿qué medir, por qué y cómo en materia de seguridad pública?

Respecto al *problema*, se tendría que medir su tamaño, naturaleza y percepción de quienes lo viven personalmente, o en la familia o la comunidad, para presentar los índices de delitos patrimoniales y violentos, de percepción de seguridad o más bien de inseguridad.

Con referencia a los *recursos* para resolverlo habría que ver su cantidad y calidad, si se trata de recursos financieros, humanos o tecnológicos, o de todos ellos juntos, para elaborar los índices de eficiencia presupuestaria, de corrupción, de capacidad investigativa. Respecto a los *niveles de actividad*, habría que medir la transparencia y la rendición de cuentas.

En materia de *resultados*, habría que analizar cuáles han sido éstos en relación con los objetivos oficiales perseguidos y los apreciados por los ciudadanos, para conocer los índices de impunidad, desempeño de las autoridades, de la confianza o desconfianza en la justicia.

*Al menos uno de los miembros de una cuarta parte de los hogares del Distrito Federal y el Estado de México ha sido victimado, una o más veces, durante el 2006.*

En lo referente a la *calidad* de los servicios de seguridad pública en general, habría que verificar la satisfacción o insatisfacción de los usuarios, la transparencia y equidad de los mismos, para elaborar los índices de satisfacción de la ciudadanía y de equidad de la justicia penal.

Los párrafos anteriores enuncian apenas una de las diversas metodologías que se podrían aplicar en la investigación del asunto que nos ocupa. Siguiendo el trabajo de referencia y otros también consultados, presento a continuación algunos datos que pueden ilustrar el tema de la crisis de la seguridad pública en México y de paso la del sistema de procuración e impartición de justicia.

El análisis realizado por Bergman y Magaloni tiene como base cuatro encuestas semestrales elaboradas en los años 2005 y 2006, las cuales se refieren al Distrito Federal y al Estado de México. Dicha información se complementa con datos del INEGI, estadísticas oficiales y estudios de especialistas como García Cordero (2007: 23), Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo, Arturo Yáñez (1994: 16), Jorge Chabat y John Bailey, amén de otros que se mencionarán oportunamente.

Con los datos de las fuentes referidas, se puede elaborar el presente diagnóstico, aunque sea a grandes rasgos. De los datos recabados, se extraen los siguientes indicadores:

- Las encuestas revelan que al menos uno de los miembros de una cuarta parte de los hogares del Distrito Federal y el Estado de México ha sido victimado, una o más veces, durante el 2006 (Bergman y Magaloni, Op. cit.: 15).
- Casi una tercera parte de dichas victimizaciones ha sido violenta.
- Los índices de percepción de seguridad (en la colonia, el transporte y domicilio), muestran para el Distrito Federal una calificación (de 1 a 10) de 5.1 (2005) y de 5.5 (2006); para el Estado de México es de 5.2 (2005) y 5.5 (2006), promedios bastante similares. Esto denota que la policía no ha logrado generar un clima adecuado de seguridad.
- En correlación con lo anterior, los índices de satisfacción ciudadana con la policía (protección ofrecida, presencia policial, tiempos esperados tanto de respuesta como de trato, arrojan

los siguientes datos: para el Distrito Federal: 4.3 (2005) y 4.3 (2006). Para el Estado de México: 3.7 (2005) y 4.0 (2006). En ambos casos el servicio de la policía se percibe de manera muy poco satisfactoria.

- Los indicadores de confianza referentes al Ministerio Público son también bajos, toda vez que del 100 por ciento de delitos serios sólo se denunció para el Distrito Federal el 24.3 por ciento (2005) y 36.1 por ciento (2006); para el Estado de México las cifras fueron: 24.3 por ciento (2005) y 30.8 por ciento (2006).
- Los indicadores de confianza en la justicia, son de uno a diez: para el Distrito Federal, 2.8 (2006) y para el Estado de México: 3.0 (2006). Se tomó como base la canasta de los siguientes indicadores: probabilidad de obtener una resolución satisfactoria de un juez; grado de imparcialidad de los jueces; probabilidad de recibir un trato justo en los tribunales y grado de honradez de los funcionarios de justicia. Los datos revelan, por consiguiente, que los niveles de confianza en la justicia son muy bajos, y prácticamente iguales, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México.

De lo anterior concluyen Bergman y Magaloni (p. 22), que:

(...) los resultados de los índices ciudadanos nos indican que las autoridades tienen que abocarse a la tarea de mejorar la percepción de los ciudadanos sobre su desempeño. Es posible que los índices delictivos no puedan disminuir significativamente de un año a otro, sin embargo, la calidad del servicio de las policías, ministerios públicos y jueces sí puede mejorar significativamente en poco tiempo, con políticas focalizadas a este aspecto. De esta forma, las mediciones sistemáticas aportan elementos de evaluación externos que permiten mejorar la información y la evaluación del desempeño de las instituciones que participan en la seguridad pública y la justicia [énfasis agregado].

Lo expuesto corresponde a lo que podríamos llamar un diagnóstico en cifras de la crisis por la que pasa la seguridad pública, concepto que todavía carece de una definición precisa, toda vez que es sustituido con frecuencia por términos equiparables -como destaca García Cordero (2007:24)- a:

(...) *seguridad humana o seguridad ciudadana*. También suele ser visto en un marco puramente empírico, ligado tan sólo a la actividad de las corporaciones policíacas.

En mi opinión, el término abarca mucho más que eso, pues si utilizamos su contrario, la inseguridad pública, podríamos aclarar otros aspectos, toda vez que

(...) la inseguridad pública aparece como la fractura del Estado de derecho, es decir, la ilegalidad política y administrativa, la incapacidad manifiesta de las autoridades para detener las conductas antisociales, ya sea delincuencia organizada, criminalidad dorada (los llamados delitos de cuello blanco), delincuencia común, infracciones circunstanciales o hampa vulgar. La pérdida de la seguridad pública en este campo se manifiesta como la pérdida de la confianza a las instituciones de la República, como el imperio de la impunidad, la corrupción y el autoritarismo. Ambas visiones contribuyen a enriquecer el verdadero cuadro de lo que representa para la sociedad la falta de orden, tranquilidad, seguridad e indefensión jurídica (García Cordero, *Op. cit.*: 25).

Cuando eso sucede, la salida buscada ha sido la de la seguridad privada, la cual, en opinión de Chabat y Bailey (2001: 35 y 36)

(...) se ha dado por empresas o por grupos vecinales (...) ante la evidente incapacidad de la seguridad pública. En este sentido, llama la atención el que México ocupe el tercer lugar mundial en compra de equipo de seguridad. [...] De acuerdo a cifras oficiales, en diciembre del 2000, había 2,984 compañías de seguridad privada registradas, con 153,885 empleados. [...] En la medida en que muchas de estas empresas no están reguladas, existe una posibilidad seria de que algunas de éstas se dediquen a delinquir, en lugar de proteger a sus clientes, agravando así el problema de seguridad.

Aun cuando el breve diagnóstico aquí presentado sea apenas un intento de aproximación al meollo del asunto, creo que logra describir de forma suficiente la crisis en que se encuentra la seguridad pública en México. Ahora bien, para encuadrar mejor

el problema y buscar soluciones sustantivas, se requiere, a decir de García Cordero (páginas 46-49):

- Unificar los ordenamientos legales para establecer políticas para los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, para no caer en la improvisación y las respuestas coyunturales.
- Separar las funciones de las policías preventivas de las actividades que realizan las policías de investigación.
- Coordinar las corporaciones policiales federales, estatales y municipales, sobre bases de solidaridad, conciencia y equilibrio funcional en tareas, acciones y operativos, actividades que se deben desplegar con respeto a la soberanía de estados y municipios.
- Establecer un banco universal de datos sobre seguridad pública.
- Cito a García Cordero por ser uno de los que, a mi entender, mejor ha expuesto y profundizado en la problemática del tema que nos ocupa.

Pasemos ahora al análisis de una de las características que más distinguen a la seguridad pública, al grado de caer en reduccionismos. Me refiero a la militarización.

### **La militarización de la seguridad pública**

La militarización de la seguridad pública se debe en gran parte, ya lo decíamos antes, a la confusión de los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional. En realidad, la seguridad nacional o seguridad de un Estado, de acuerdo con Luis Pérez Gil (2000: 210), tiene, como tarea fundamental defender:

(...) la integridad del territorio nacional y de sus instituciones.

En este sentido:

(...) una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus intereses vitales y, en caso de

agresión, defenderlos por medio de las armas. De este modo, el concepto tradicional de seguridad se elaboró en torno a problemas de defensa militar.

Martín Barrón (2005: 15) es también consciente de esa confusión conceptual y destaca que en México se carece:

(...) de estudios que analicen la seguridad pública y la seguridad nacional de manera integral, es decir, desde una visión teórica y operativa. La razón es que ambos temas se han abordado, manejado y entendido, como fenómenos separados y en la realidad se han mezclado. Por ejemplo, esta doble vertiente se vio reflejada en la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en el Gabinete de seguridad nacional, por un lado, y en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, por el otro.

En el ámbito oficial existen también algunas confusiones al respecto, sin embargo, se rescata la idea de que las autoridades se han esforzado en asumir que la seguridad nacional va más allá de lo relacionado con el poder y la hegemonía de un Estado sobre los demás.

Esto puede verse con nitidez en los planes nacionales de desarrollo. Veamos algunos ejemplos. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Miguel de la Madrid (1983-1988), se expresa que México:

(...) funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. Así, nuestra seguridad nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia, (...) convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías.

En el PND presentado por Carlos Salinas de Gortari, se incluyen otras características de la seguridad nacional, la cual se define como:

(...) la condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos, denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que éste representa. La seguridad nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.

En los PND del gobierno de Ernesto Zedillo y después en el de Vicente Fox, se describe con mayor amplitud la seguridad nacional, lo cual es similar, palabras más, palabras menos, a lo establecido en el PND del presidente Felipe Calderón.

¿El concepto seguridad nacional se entrelaza, de alguna manera, con el de militarización en otros países de América Latina? La respuesta es afirmativa. Guillermo O'Donnell utiliza el término militarización para designar a los regímenes autoritarios o Estados burocrático-autoritarios de seguridad nacional, a los cuales Ruy Mauro Marini asigna como rasgo principal de este tipo de regímenes, por elementos que implica de contrarrevolución (Gaspar *et al.*, (s.a.): 12), y la llamada contrainsurgencia, que muchas veces esconde a las guerras de baja intensidad y a la guerra sucia.

Aun cuando el concepto militarización se aplica con mayor propiedad a los gobiernos autoritarios de los años 60 del siglo pasado, sus proyecciones se hacen sentir en América Latina con el énfasis puesto en la doctrina de la seguridad nacional y la razón de Estado, que ponen en predicamento los derechos fundamentales de la persona sin que ésta pueda, en muchas ocasiones, liberarse ante el aparato burocrático y represor del Estado. Veamos qué sucede en México respecto a los derechos humanos.

Cuando se hace alusión a la seguridad pública, académicamente hablando, se hace referencia a aquéllos mínimos de orden y tranquilidad que el Estado debe ofrecer al ciudadano para

*En los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno de Zedillo y después en el de Fox, se describe con mayor amplitud la seguridad nacional, lo cual es similar a lo establecido en el PND del presidente Calderón.*

que éste pueda dedicarse a buscar su bienestar personal, el de su familia y de la comunidad en la que vive. Esta tarea le corresponde a la policía preventiva. La parte de investigación de los delitos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público, auxiliado por la policía de investigación o policía ministerial. Este es el aspecto más difícil, toda vez que la inseguridad y la violencia de todo género se han incrementado de forma alarmante, particularmente en los grandes centros urbanos, como el Distrito Federal y su zona conurbada, las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, y otras muchas del norte, centro y sur del país, sin olvidar ciudades como Tlaxcala y Mérida, que hasta hace pocos años eran de las más tranquilas.

Ante la escalada de violencia común y de grupos criminales organizados, ¿qué respuestas ha dado el Estado mexicano? Lo sabemos de sobra. Ha recurrido a las Fuerzas Armadas, militarizando así la lucha contra la delincuencia, particularmente la delincuencia organizada.

¿Ha servido de algo esa lucha frontal contra la criminalidad? En este campo existen serias dudas, a pesar de que nuestros gobernantes no se cansen de decir que se le están metiendo “muchos goles” a la delincuencia organizada. Ha habido goles, ciertamente, pero de ambos lados. En esa cruenta lucha entre las Fuerzas Armadas y los llamados cárteles de la droga, como los del Golfo, Juárez y Sinaloa, el saldo es ya de varios miles de muertos en la anterior y la actual administraciones. Y lo peor de todo ello es que mientras más se reprime a los narcotraficantes, más aumenta el precio en el mercado de los estupefacientes y las ganancias de los barones de la droga, lo cual da pie para afirmar que, la lucha ha sido inútil, a pesar del enorme presupuesto asignado a esa tarea.

De acuerdo con datos recientes (Sabina Berman, 2009:48)

(...) Su costo directo representa un vaciamiento importante de dinero del presupuesto federal en las agencias de la seguridad. Del año 2007 al presente, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública se ha incrementado 140 por ciento, el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional pasó de 32 mil 200 millones a 43 mil 523 millones

de pesos, el presupuesto de la Secretaría de Marina pasó de 10 mil 951 millones a 16 mil millones 59 millones de pesos, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública pasó de 13 mil 664 millones a 32 mil 916 millones de pesos y el presupuesto de la Procuraduría General de la República pasó de 9 mil 216 millones de pesos a 12 mil 309 millones.

Como es de dominio público, el gobierno del presidente Felipe Calderón ordenó a más de 27 mil soldados, elementos de la Armada de México y policías federales, perseguir a los narcotraficantes y secuestradores en varias regiones del país, en un intento por frenar la ola de violencia que en 2006 dejó más de 2 mil muertos y que, en la actualidad, pasan ya de 4 mil.

El costo en vidas y recursos, por consiguiente, ha sido muy alto y los resultados muy pobres. No han faltado recursos. Ahí están las cifras del presupuesto antes mencionadas. Tampoco se puede decir que en México hay un déficit de policías.

Como señala Marcos Pablo Moloeznik (2007:55)

(...) en México no se verifica un déficit policial; por el contrario, presenta una envidiable tasa policial de 386 elementos por cada 100,000 habitantes, una de las más altas del orbe.

Entre las entidades federativas con mayor número de policías preventivos (sumatoria de estatales y municipales)

(...) destacan: Ciudad de México (77,820), Estado de México (48,213), Veracruz (18,185), Jalisco (16,596), Puebla (12,587), Chiapas (11,862), Oaxaca (9,856), Nuevo León (8,957) y Michoacán (8,343), a los que se suma el personal de las empresas privadas prestadoras de servicios de seguridad, con un total de 140,966 empleados (...) Tal parece, por tanto, que el problema no es de cantidad.

¿Cuál sería el remedio a esta deplorable situación? La respuesta es sencilla: establecer el correspondiente servicio civil de carrera para las policías (la ley del Servicio Civil de Carrera ya fue aprobada y promulgada en el 2003, pero hace falta cumplirla plenamente en los ámbitos federal, estatal y municipal) y exigir para el ingreso la preparatoria como mínimo; profesionalizar

*Marcos Pablo Moloeznik señala que en México no se verifica un déficit policial; por el contrario, presenta una envidiable tasa policial de 386 elementos por cada 100,000 habitantes, una de las más altas del orbe.*

y capacitar a quienes ingresen; pagarles bien para que no sucumban ante la tentación de las dádivas de terceros y castigar severamente a quienes se atrevan a corromperlos con esas dádivas. Todo ello exige un cambio de mentalidad y de cultura en los gobernantes, la policía y la ciudadanía en general. Esto es, precisamente, lo que se ha plasmado en gran medida en la nueva Ley General del Sistema de Seguridad Pública, impresa en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 1° de enero de 2009, de la cual me voy a ocupar, después de citar, para concluir este apartado, la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada.

Como ya señalaba por mi parte en otro lugar (Borjón Nieto, 2005:88), la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, van contra la letra y el espíritu del artículo 129 de la Constitución Federal, en el cual se dice que:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...

A este respecto, la SCJN emitió una resolución motivada por la acción de inconstitucionalidad 1/96 que fue interpuesta por 166 diputados de la LVI legislatura el 9 de enero de 1996. En la resolución de marras, nuestro máximo tribunal expresó lo siguiente:

(...) es constitucionalmente posible que el Ejército, la Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Por ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133 (Seguridad Pública, 1996).

Como puede apreciarse, en la misma resolución de la SCJN se confunden los conceptos seguridad pública y seguridad interior. Con todo el respeto que nos merece ese Supremo Tribunal, yo sostengo citando a Corcuera (1999:103), que de esa resolución no se infiere que:

(...) las Fuerzas Armadas propiamente dichas tengan facultades legales relacionadas con la seguridad pública (...) la Constitución y las leyes otorgan facultades a las Fuerzas Armadas para realizar funciones de salvaguardia de la *seguridad interior* (cursivas nuestras), que no es lo mismo que seguridad pública. Ninguno de los ordenamientos invocados por la Corte otorga facultades expresas a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública (...) la SSP no es inconstitucional, como equivocadamente argumentan los actores, pues su objeto es coordinar a las dependencias que cuentan con cuerpos policíacos, y con otras autoridades cuyas funciones inciden en el servicio de seguridad pública, como lo son la Secretaría de la Defensa y la de Marina (entre otras), pero no por ello deben considerarse incluidos como facultades para la realización de funciones de seguridad pública propiamente dichas a los demás cuerpos que no son policíacos. Este fue un aspecto que pasó desapercibido a los actores, y que la Corte no consideró. Se debe reconocer que existen diversos ámbitos de la seguridad pública que requieren de un tratamiento especial. Algunas áreas de la delincuencia pueden representar verdaderos embates contra la seguridad nacional como el caso del terrorismo. Pero no por ello debe asimilarse el concepto de seguridad nacional al de seguridad interior en estricto sentido.

De lo antes expuesto, se puede inferir (Borjón, *Op. cit.*: 90) que:

(...) las Fuerzas Armadas deben estar dedicadas a su misión principal, que es alistarse para salvaguardar la seguridad interior (rebelión, sedición, por ejemplo), o para el caso de agresión exterior. Ponerlos a combatir el narcotráfico es rebajar la dignidad de los servidores de la Patria y exponerlos a la corrupción y al peligro de cometer graves violaciones a los derechos fundamentales de presuntos delincuentes. Por lo mismo, debería reformarse nuestra

*José Borjón  
Nieto asevera  
que las Fuerzas  
Armadas  
deben estar  
dedicadas a su  
misión principal,  
que es  
alistarse para  
salvaguardar  
la seguridad  
interior o  
para el caso  
de agresión  
exterior.*

Constitución para que se defina y distinga claramente la función de los cuerpos de seguridad pública y las misiones de las Fuerzas Armadas, especificando lo que es defensa exterior, seguridad interior y labores de auxilio a la Procuraduría General de la República o en beneficio de la población civil en caso de desastres naturales.

### **Los avances de la nueva ley**

Romeo A. Evia Loya (2008), en un artículo publicado en *El mundo del abogado*, en un artículo intitulado: “*Necesitamos una nueva policía para la Ciudad México*”, se refería a la inseguridad de la capital del país, a la corrupción y falta de preparación de la policía y agentes encargados de la procuración de justicia, destacando que eso mismo vale también para otras ciudades de la República. En esta perspectiva, es bueno tomar en cuenta la advertencia que hace Evia Loya en el sentido de que

(... ) todo esfuerzo por fortalecer la seguridad pública (...) debe ir acompañado de un impulso proporcional para fortalecer, tanto la ética y honestidad de los elementos de policía, como para mejorar la percepción que los ciudadanos tienen sobre éstos. Una policía socialmente despreciada, difícilmente podrá cumplir cabalmente con el nivel de exigencia que al respecto se tiene en el Distrito Federal.

La organización no gubernamental FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C., le daba la razón, enfatizando que:

El nivel de educación y preparación de los agentes de policía es muy bajo. Este hecho afecta las condiciones de trabajo del policía y ha contribuido a crear en la población una imagen muy negativa de la corporación y en consecuencia a los policías no se les respeta como sucede en otras sociedades.

Agregaba que a esa falta de formación ética muchas veces contribuye la sociedad civil, pues si bien:

(...) en muchos casos los ciudadanos son presionados por las autoridades para entregarles alguna “gratificación” o “dádiva”, para no ser indebidamente molestados, cierto

también es, que con gran frecuencia es el ciudadano quien de forma espontánea ofrece dicho pago, para no ser molestado con una infracción (aun cuando puede pagar ésta de forma cómoda en instituciones bancarias o incluso cuando los importes que cubriría con motivo de la multa correspondiente, son muy similares a los que acepta pagar como dádiva o mordida).

Sirva lo anterior para señalar que las reformas constitucionales recientes (2007- 2008), las ya introducidas en los códigos penal y procesal penal de la federación y de algunas entidades federativas, arrojan un poco de luz para decir que, por lo menos en materia legislativa, comienza a verse ya una salida para curar la “influenza” endémica de nuestro paciente, la seguridad pública.

Dejada la “guerra contra el narcotráfico y la delincuencia organizada”, ahora se aplicará “toda la fuerza del Estado” (Granados Chapa, 2009:52), a combatir la pobreza, o sea, a los pobres de carne y hueso, porque la pobreza, en abstracto, no existe. ¿Habrán menos empleo, menos escuelas, hospitales, carreteras, más seguridad, más comida y más alegría, para el pueblo mexicano?

¿Habrán el cambio de rumbo por todos esperado y que todos necesitamos? Podría ser el caso. Por mi parte, tengo muchas dudas, acostumbrado como estoy, a dudar de las promesas y ver, analizar y estudiar un orden jurídico tan perfecto en las leyes aprobadas y publicadas, pero tan difíciles de cumplir en la práctica.

De cualquier manera, supongo que el Presidente Calderón merece el beneficio de la duda. Y vamos a ver qué va a suceder de aquí a siete años, cuando tengan que aplicarse en todo el país los juicios orales, con su pléyade de salidas alternas, como el juicio abreviado, la suspensión del proceso, los acuerdos reparatorios y el recurso a la mediación y conciliación para dar acceso a la justicia a quienes no pueden pagar un abogado. Veremos también, y esto ya muy pronto, si la flamante Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública del 2009, que entró en vigor el 21 de agosto del mismo año, cambia el panorama de violencia, inseguridad e impunidad que impera en México.

*Veremos si la flamante Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública del 2009, que entró en vigor el 21 de agosto del mismo año, cambia el panorama de violencia, inseguridad e impunidad que impera en México.*

Aunque siento temor de que no se logre este cambio radical ni a corto ni a mediano plazos, espero que esa nueva ley pueda dar las pautas para una auténtica transformación del sistema de seguridad pública, y así logremos tener pronto policías como los que tiene Chile, España e Inglaterra, aunque tengamos que esperar hasta el 2013 para que las Fuerzas Armadas dejen las calles y vuelvan a los cuarteles.

Como instrumento de control, la nueva ley es bastante drástica y posiblemente va a dar ocasión a que la policía siga violando los derechos fundamentales, aleccionada como está y saturada de ex miembros de las Fuerzas Armadas.

Digo que esa ley es drástica porque el cuerpo policiaco que se va a crear a partir de ella, tendrá, además de la misión preventiva, la de investigar los delitos con nuevas tecnologías. Se le dará también la facultad de intervenir los teléfonos celulares, pero siempre con autorización judicial. A las empresas de telefonía se les impone la obligación de reportar la posición geográfica de donde salen las llamadas por celular, para hacer más efectiva la localización de los infractores de la ley, particularmente del crimen organizado.

La nueva ley avala la figura del agente encubierto pero no autoriza efectuar cateos por parte de los policías. Todas las órdenes de cateo serán dadas por los jueces. La nueva ley pone énfasis en la necesidad de que la policía preventiva cumpla su cometido específico, toda vez que hasta la fecha es un objetivo que no se ha logrado, ya que la policía, hoy por hoy, es reactiva y no preventiva.

Esta ley prevé también nuevas sanciones a policías y mandos que delincan, a gobernadores que incumplan acuerdos nacionales y a civiles que falsifiquen documentación. Prevé, asimismo, un período de cuatro años para que todas las policías del país, federales, estatales y municipales, pasen por centros de control de confianza, además de que en ese lapso deberán estar certificados y capacitados.

La ley prevé, por otra parte, la creación de un Centro Nacional de Información, que tendrá entre sus atribuciones establecer, determinar y resguardar las bases de datos criminalísticos y del

personal del Sistema Nacional de Seguridad en los términos que señala el reglamento.

Para evitar la convivencia de funcionarios públicos con el crimen organizado, la nueva ley ofrece las bases para llevar a cabo una “purga” de corporaciones y policías aliados con el hampa y la corrupción, que tanto impiden la lucha contra la delincuencia.

Por último, pero no menos importante, la nueva ley prevé una reestructuración profunda de las instituciones encargadas de proteger a la sociedad, de la delincuencia, así como “candados” en el uso de recursos de gobernadores y alcaldes, sanciones severas a la falsificación de uniformes militares y de policías. Habrá controles de confianza más estrictos en la contratación, formación y evaluación de policías federales, estatales y municipales. Y las autoridades, bajo pena de cárcel, no podrán contratar como agentes policíacos a personas que no cuenten con el registro y certificado emitido por el Centro de Acreditación y Control de Confianza. Asimismo, las autoridades ya no podrán desviar recursos para otras áreas o utilizar el dinero destinado a la compra de uniformes, armamento o vehículos, o para que los alcaldes se compren autos blindados, ni para contratar escoltas personales.

En conclusión se podría decir que las reformas mencionadas y particularmente la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, representan un hito en el combate a la delincuencia, la corrupción y, esperamos, un control más decisivo sobre la endémica violación de los derechos humanos. La eficacia y los resultados no pueden ir contra la dignidad de la persona, concepto agregado en el 2002 al párrafo tercero del artículo primero de nuestra Carta Magna.

#### Fuentes consultadas

Arango Durán Arturo y Cristina Lara Medina (2006), *Estadísticas de seguridad pública de México, por entidad y municipio-Sistema de información delictiva II*, México, INACIPE.

Barrón Cruz, Martín G. (2005), *Policía y seguridad en México*, México, INACIPE.

Bergman, Marcelo y Ana Laura Magaloni (2007), “Qué medir, cómo y por qué en seguridad pública: algunos indicadores preliminares”, en *Criminalia*, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Berman, Sabina (2009), “Lo que Calderón no informó”, en *Proceso*, No. 1714.

Borjón Nieto, José J. (2005), *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, México, INACIPE.

Chabat, Jorge y John Bailey (2001), *Seguridad pública y gobernabilidad democrática, desafíos para México y Estados Unidos*, México, CIDE.

*La nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, representan un hito en el combate a la delincuencia, la corrupción y, esperamos, un control más decisivo sobre la endémica violación de los derechos humanos.*

Domínguez, Jorge I. (2002), "Democracia en América Latina", en *Letras Libres*, núm. 38.

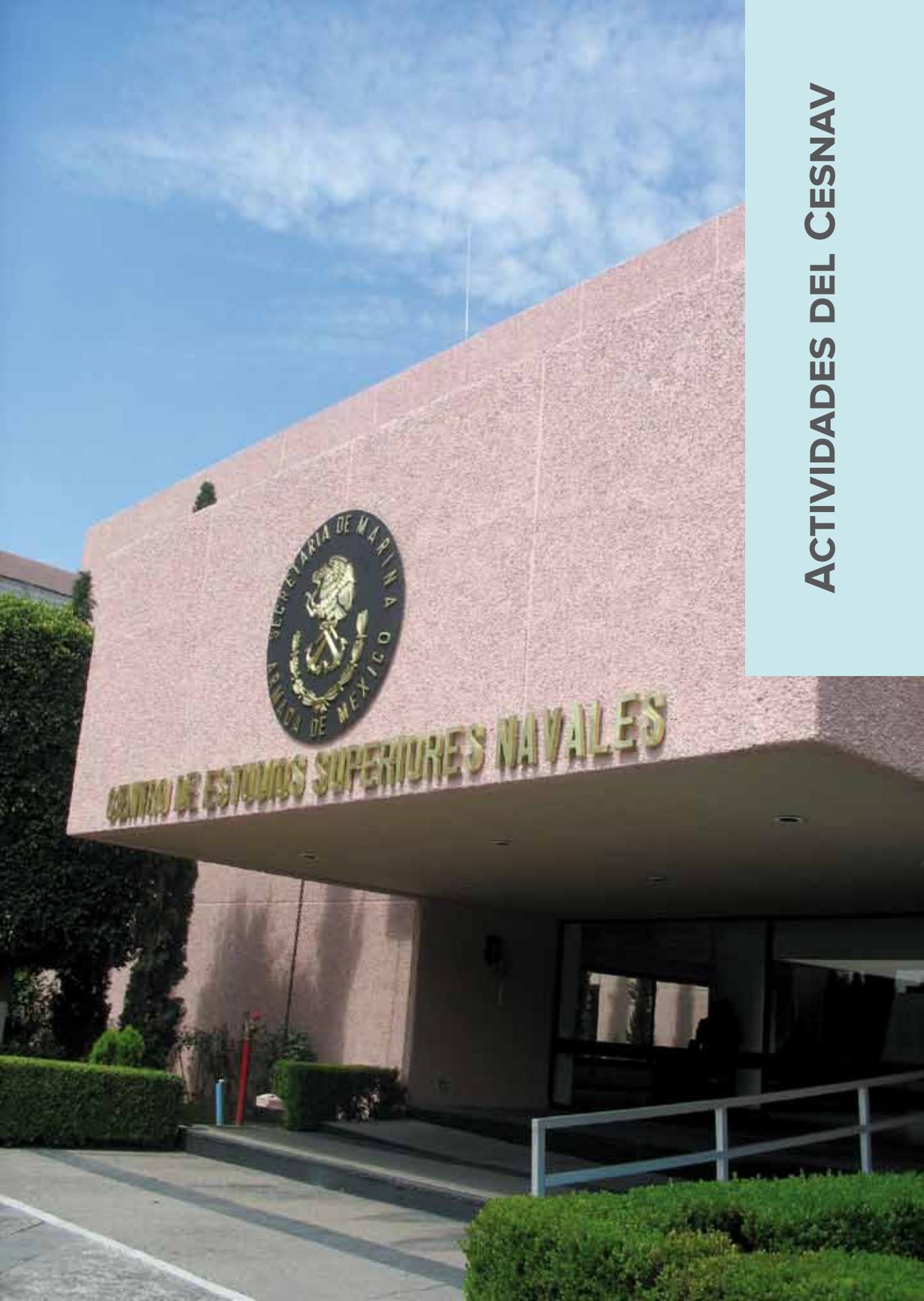
Avia Loya, Romeo A. (2008), "Necesitamos una nueva policía para la Ciudad de México", en *El mundo del abogado*, año 11, No. 106.

García, Cordero (2007), "Los retos principales que enfrentan las políticas de seguridad pública", en *Criminalia*, Año LXXIII, No. 2, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Gaspar, Gabriel (comp.) (s.a.), *La militarización del Estado latinoamericano, algunas interpretaciones*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

González Ruiz, S., E. López Portillo, y A. J. Yáñez (1994), *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades.

Pérez, Luis (2000), *El tema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales*, México, Universidad de la Laguna.



# ACTIVIDADES DEL CESNAV

## ABRIL

### Del 11 al 13 de abril. Seminario Trilateral “Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte: Canadá, México y Estados Unidos de América”

Se llevó a cabo el Seminario trilateral “Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte: Canadá, México y Estados Unidos de América”, el cual tuvo como objetivo central crear un foro democrático de análisis y discusión, cuyo debate aporte reflexiones e ideas acerca de la seguridad, desde una óptica multidimensional, para de esta manera coadyuvar en la construcción de una América del Norte más próspera y segura.

Se contó con la participación de representantes de las principales instituciones encargadas de velar, desde la trinchera académica, legislativa y militar, por los intereses de la sociedad en materia de seguridad: SEDENA, SEMAR, SEGOB, SSP, CISEN, SRE, UNAM, ITAM, CIDE, COLMEX, Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión y el Colegio de la Frontera Norte, así como de la UDG. Cabe destacar la extraordinaria colaboración de la Universidad de Guadalajara, durante el desarrollo del seminario.



Por parte de Canadá se contó con autoridades de la Embajada en México, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio, la Dirección General de Política Migratoria, y el Colegio Militar, así como del titular del Comando de Canadá. Finalmente, las instituciones de los Estados Unidos de América que enviaron representantes, fueron: la DEA, la Embajada de Estados Unidos en México, la Universidad de Georgetown, el Centro Woodrow Wilson, el Departamento de Seguridad Nacional, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, la Universidad de Miami, el Centro de Estudios Estratégicos y el Comando Norte de los Estados Unidos.



## MAYO

### Día 20. Presentación de encuesta

La Maestra Guadalupe González, profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), presentó ante los graduados de la Maestría en Seguridad Nacional, la encuesta “México, las Américas y el mundo 2010”. También se contó con la presencia de otros investigadores del CIDE: Jorge A. Schiavon, Gerardo Maldonado y David Crow, ello con la finalidad de enriquecer la presentación y mostrar a los alumnos un amplio panorama del empleo de herramientas para la investigación.



## Día 20. Inauguración del Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional

Para el CESNAV, es motivo de orgullo el inicio del Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional, el cual en ésta, su primera generación, se integra por personal perteneciente al ámbito naval y a la administración pública, tanto federal como estatal.

Sin lugar a dudas, este posgrado contribuirá, a través de la investigación científica que realicen sus doctorantes, a la solución de los problemas que enfrenta el Estado mexicano en materia de defensa y seguridad nacional, lo cual posiciona a este Centro de Estudios, a la vanguardia en la generación de conocimiento del más alto nivel.



## Del 9 al 17 de mayo: Viaje de Instrucción Internacional en Estados Unidos de América

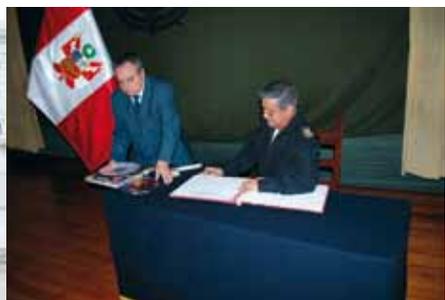
Para coadyuvar con la formación académica de los alumnos colegiados de la Maestría en Seguridad Nacional y atendiendo los retos que implica la toma de decisiones estratégicas en materia de seguridad nacional, los maestrantes de este Centro de Altos Estudios, realizaron del 9 al 17 de mayo, la primera fase del Viaje de Instrucción Internacional en los Estados Unidos de América, durante el cual visitaron las ciudades de Colorado Springs, Washington D.C. y Rhode Island, respectivamente; lo anterior para presenciar conferencias y mesas redondas en varios epicentros del conocimiento en materia política, académica y militar, entre otros: la Universidad de Georgetown, el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa, la Embajada de México en Washington, el Departamento de Defensa “Pentágono”, la Organización de Estados Americanos y el Colegio de la Guerra Naval de los EE.UU.





### **Del 29 de mayo al 12 de junio: segunda fase del Viaje de Instrucción Internacional “Sudamérica”**

Los alumnos colegiados de la Maestría en Seguridad Nacional, realizaron el “Viaje de Instrucción Internacional” (segunda fase) por Sudamérica, durante el cual visitaron las naciones de Colombia, Perú y Ecuador, ello con la finalidad de conocer el contexto local e intercambiar experiencias en materia de seguridad y defensa, que coadyuven a la obtención de una solución integral a la problemática que representa el crimen organizado transnacional. Durante la citada encomienda, los maestrantes presenciaron conferencias con académicos, diplomáticos y militares del más alto nivel, relacionadas con los campos del poder económico, político, social y militar, para de esta manera cumplir con el objetivo rector del programa académico de la maestría, orientada a la toma de decisiones estratégicas.



## JUNIO

### Día 30. Ceremonia de graduación de alumnos del Centro de Estudios Superiores Navales

La ceremonia de graduación de los alumnos colegiados del CESNAV, pertenecientes al ciclo lectivo 2010-2011, fue presidida por el Almirante C.G. DEM. José Santiago Valdés Álvarez, Jefe del Estado Mayor General de la Armada, quien estuvo acompañado en el presídium por los Almirantes C.G. DEM. Manuel Paulin Fritsche, Inspector y Contralor General de Marina; y Néstor Evencio Yee Amador, Presidente de la Junta de Almirantes; además del General de División Piloto Aviador DEMA. Ernesto Rivera Rojas, Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea Mexicana y representante del General Secretario de la Defensa Nacional; los Almirantes CG. DEM. Eduardo Ramón Cano Barberena, Subdirector del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; y Carlos Federico Quinto Guillén, Director del CESNAV; asimismo, los Generales de Brigada DEM. Roberto Gustavo García Vergara, Director de Educación Militar y Rector de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea; Ernesto Aguilera Casados, Director del Colegio de Defensa; y Valentín Munguía Santamaría, Director de la Escuela Superior de Guerra, así como autoridades militares y civiles.



Los 246 graduados, tanto nacionales como extranjeros, así como funcionarios públicos, recibieron diplomas y placas conmemorativas, incluyendo reconocimientos para quienes obtuvieron los primeros lugares de las Maestrías en Seguridad Nacional y Administración Naval, incluyendo las diversas especialidades.

De igual manera, el Almirante Director del CESNAV, expresó que éste se honra en entregar a la Patria, a los recién graduados, quienes brindarán a la sociedad, “una respuesta congruente y responsable de nuestras Fuerzas Armadas, para coadyuvar en el control, mitigación y eliminación de la delincuencia organizada”.



## **Día 27. Inauguración de la Maestría en Administración Naval, en la modalidad mixta**

Quedó formalmente inaugurada la Maestría en Administración Naval, en la modalidad mixta, es decir, en línea y presencial, al dar inicio con un taller de habilidades de aprendizaje en entornos visuales. La ceremonia inaugural fue presidida por el Almirante C.G. DEM. Carlos Federico Quinto Guillén, Director de esta Casa de Estudios. También se contó con la presencia del Contralmirante C.G. DEM. Salvador Gómez Rangel, Jefe de la maestría, los 31 alumnos que iniciaron el nuevo ciclo y los integrantes del equipo de educación a distancia.

