



Revista del
**Centro de Estudios
Superiores Navales**

Octubre-Diciembre, 2016. Volumen 37. Número 4. ISSN: 1870-5480





*Revista del
Centro de Estudios
Superiores Navales*

Directorio

EDITOR

Tte. Frag. SAIN. L. Per.

Víctor Monjaraz Ortega

Centro de Estudios Superiores Navales

CORRECTOR DE ESTILO

Tte. Frag. SAIN. L. Per.

Claudia Gabriela Velázquez Enríquez

Centro de Estudios Superiores Navales

DISEÑO EDITORIAL Y PORTADA

Tte. Corb. SAIN. L. Com. Graf.

Paulina Renée Becerril Recillas

Centro de Estudios Superiores Navales

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES, Volumen 37, No. 4, 2016, es una publicación trimestral editada por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). Calzada de la Virgen #1800, Colonia Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, Código Postal 04840, Ciudad de México. Teléfono: 5608 0847. Página web: www.cesnav.edu.mx. Correos electrónicos: cesnav.publicaciones@semar.gob.mx o revista.cesnav@hotmail.com. Editor responsable: Víctor Monjaraz Ortega. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Número 04-2009-040611003500-102, ISSN: 1870-5480. Certificado de Licitud y Contenido Número 14766, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en los talleres gráficos de la Dirección General de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología, de la Secretaría de Marina-Armada de México, Heroica Escuela Naval Militar, Número 861, Colonia Los Cipreses, Delegación Coyoacán, Código Postal 04830, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir el 1 de junio de 2016, con un tiraje de 500 ejemplares.

La Revista del Centro de Estudios Superiores Navales se encuentra indexada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), así como en la Base de Datos de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE).

La Revista del Centro de Estudios Superiores Navales es una publicación de tipo académica, que tiene como objetivo ser un foro abierto en el cual los miembros de la Armada de México y el personal civil interesados puedan expresar sus ideas sobre temas de Seguridad Nacional y afines al ámbito marítimo.

En caso de hacer referencia a algún trabajo de los aquí publicados, deberá citar la fuente y el autor.

La Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, comenzó su publicación en 1979, en idioma español. El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México o la Dirección de este plantel.

Consejo Editorial Externo

Primer Vocal

Contralmirante.

Fernando Alfonso Angli Rodríguez.

Secretaría de Marina-Armada de México.

Segundo Vocal

Doctor Javier Oliva Posada.

Universidad Nacional Autónoma de México.

Tercer Vocal

Doctor Juan Velázquez.

Abogado Penalista.

Cuarto Vocal

Coronel Jesús de Miguel Sebastián.

Investigador del Instituto de Investigaciones
Estratégicas de la Armada de México.

Quinto Vocal

Maestro Juan Manuel Ibarrola Carreón.

Milenio

Consejo Editorial Interno

Presidente

Vicealmirante.

Mario Carbajal Ramírez.

Director.

Centro de Estudios Superiores Navales.

Vicepresidente

Contralmirante.

Carlos Manuel Bandala González.

Dir. de la Escuela de Guerra Naval.

Centro de Estudios Superiores Navales.

Primer Vocal

Contralmirante.

Vicente Andrade Morales.

Director de Áreas Tecnológicas e Investigación.

Centro de Estudios Superiores Navales.

Segundo Vocal

Cap. Nav. CG. DEM.

Juan Aguilar Guzmán.

Coordinador de Apoyo Académico.

Tercer Vocal

Cap. Frag. CG. DEM.

Fernando López Torres.

Jefe de Relaciones Públicas.

Secretario Técnico

Capitán de Fragata C.G.

Erwuins Castro Montiel.

Jefe de Enlace con otros Centros Educativos.

Centro de Estudios Superiores Navales.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Índice	Pp.
Editorial	5-6
La Migración en la Frontera Norte en el presente Siglo y la Seguridad Nacional Mexican Armed Forces in U.N. Peacekeeping Operations <i>Cap. Navío CG DEM Alejandro Zavaleta Trujeque</i>	7-23
El Sistema de Seguridad Nacional y la Armada de México: Una Visión de Estado Reconceptualize the National Security in Mexico: Towards an Inclusive Model <i>Cap. Nav. CG. DEM Capitán Jesús Ortiz Estévez</i>	25-48
Territorios Indígenas Geopolíticos, un Balance en torno a la Implementación de Nuevas Políticas de Seguridad; la Garantía que ejerce la Armada de México Historical Draft of the Armed Forces' Participation in Government Actions Against Narco-Trafficking In Mexico <i>Licenciado Isaías Guzmán Hernández</i>	49-64
Tensiones y distensiones en el Noreste Mexicano: Fenómenos regionales y Transnacionales vinculados a la Seguridad Nacional e Internacional Reflections about the Defense Culture of National Military Service' Soldiers <i>Dr. José Medina González Dávila</i>	65-82
La Conformación de un Servicio Oceanográfico Nacional Administrado por la Secretaría de Marina-Armada de México The Formation of a National Oceanographic Service Administered by Secretariat of Navy- Mexican Navy <i>Cap. de Frag. CG. EHC. Efrén Ortega Espinosa</i>	83- 96
Política Editorial	97-98



Editorial

P: 5 - 6

Al llegar a término este 2016, la Revista del Centro de Estudios Superiores Navales en su contenido incluye temas relacionados con la Seguridad Nacional, misma que es una prioridad de la Armada de México, por lo que su constante estudio, desde diferentes puntos de vista, es un rubro que también pasa a formar parte de esa prelación; por ello, en esta edición la selección de artículos que se presentan permiten conocer problemas diversos que pueden alterar la seguridad y las posibles soluciones.

En este sentido, el Capitán de Navío Alejandro Zavaleta Trujeque, también centra su atención en los problemas de seguridad en la zona norte del país, y presenta el artículo titulado “La migración en la frontera norte en el presente siglo y la seguridad nacional”, destacando que la migración indocumentada en su conjunto representa un riesgo para México por la serie de delitos que se comenten alrededor de la misma, por lo que en caso de no prestarle la debida atención, esta incrementará su nivel de antagonismo para convertirse en una presión a la Seguridad Nacional.

Ante ello, resalta la necesidad de contar con una política y un control migratorio con mayor definición que permita un control real del flujo de migrantes indocumentados y de esa forma se disminuya la presencia de la delincuencia organizada en la frontera norte de México, misma que en la actualidad aprovecha las condiciones de vulnerabilidad de los indocumentados en mención.

En tanto, el Capitán Jesús Ortiz Estévez, al considerar que el Sistema de Seguridad Nacional no ha logrado sus objetivos plenamente, ya que por una parte, fue establecido con una visión que concibe políticas públicas de gobierno, y no bajo el enfoque de Estado que genere políticas de largo plazo con la inclusión de los tres poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y los diversos sectores de la sociedad, en su artículo “El Sistema de Seguridad Nacional y la Armada de México: una visión de Estado” analiza los elementos pertinentes de una visión de Estado, y al Sistema de Inteligencia de la Armada de México en su interacción con el Sistema de Seguridad Nacional, para proponer la mejora al Modelo de Seguridad Nacional, y por ende al Sistema de Seguridad Nacional.

Asimismo, prioriza la adecuación del marco jurídico, para que se tenga la visión de Estado que demanda la Multidimensionalidad de los objetivos nacionales permanentes y actuales, así como los riesgos y amenazas que vulneran al proyecto de nación, la gobernabilidad democrática y el respeto a los derechos humanos, toda vez que al seguirla contemplando al nivel de programas especiales, por más retórica que se les imprima, no dejarán de ser políticas de gobierno.

Finalmente, el Licenciado Isaías Guzmán Hernández en su ensayo “Territorios indígenas geopolíticos, un balance en torno a la implemen-



tación de nuevas políticas de seguridad; la garantía que ejerce la Armada de México plantea la necesidad de generar líneas de intervención en torno al ámbito de la Seguridad Nacional con relación a las “nuevas” estrategias de combate al crimen organizado, en este caso las policías comunitarias y grupos de autodefensa, proyectando metodologías de investigación de las ciencias sociales.

Resalta la idea de sustentar políticas de seguridad en los pueblos originarios haciendo uso de la antropología social, que cuenta con las herramientas y metodología para adquirir esos nuevos conocimientos, claro, sumado al gran compromiso que existe por parte de las instituciones castrenses en nuestro país.

Por su parte, el Doctor José Medina González Dávila en su ensayo “Tensiones y distensiones en el noreste mexicano: fenómenos regionales y transnacionales vinculados a la seguridad nacional e internacional” invita al desarrollo de estrategias y líneas de acción en el noreste mexicano que admitan el combate a la delincuencia organizada transnacional; toda vez que este fenómeno no es tan sólo el enfrentamiento en contra de la ilegalidad, sino una problemática estrictamente social, la cual se manifiesta de acuerdo a las características contextuales de cada entorno.

Destaca que los estudios contemporáneos en materia de Defensa y Seguridad Nacional deben contemplar el ámbito social como elemento indispensable en los factores que afectan a la seguridad y estabilidad social y en el caso del noreste mexicano, la presencia de las Fuerzas Armadas ha adquirido una mayor dinámica en el combate al narcotráfico, pero el mismo ha sido mayoritariamente unidireccional y acotado a un proceso de coadyuvancia con otras instancias estatales y federales lo que no equivale a plantear un mero conjunto de operaciones psicológicas, sino un verdadero esfuerzo de proximidad social entre las autoridades federales con la población, dirigidas a una cooperación ciudadana más amplia.

Finalmente, el Capitán Efrén Ortega Espinosa nos proporciona un análisis que permita mostrar la necesidad de contar con un Servicio Oceanográfico Nacional, administrado por la Secretaría de Marina, ya que actualmente el Estado Mexicano emplea la política para accionar la investigación oceanográfica mediante la conjunción y aplicación de estrategias que dan respuesta a intereses y objetivos definidos.

Con estos rubros el tema de la seguridad no queda acotado ni mucho menos agotado, por lo demás no queda más que desear un buen término de año y que el próximo año este lleno de éxitos y buena ventura.



La Migración en la Frontera Norte en el Presente Siglo y la Seguridad Nacional

Migration in the Northern Border in this Century and the National Security

Pp: 7 - 23

Resumen

En este artículo relativo a la migración en la frontera norte en el presente siglo y la Seguridad Nacional se partió de la siguiente pregunta:

¿Cómo afecta contra la Seguridad Nacional de México, la migración indocumentada que transita a lo largo de nuestro país? Se planteó que la migración es un fenómeno mundial generado por los grandes polos de desarrollo existentes en nuestro planeta y sus contrapartes atrasadas, pobres y sin grandes expectativas, por lo que los pobladores de éstas últimas llevan a cabo movimientos hacia lugares en los que el bienestar y la riqueza son las referencias por las que se aventuran en la búsqueda de mejores condiciones para alcanzar otro tipo de vida.

En este caso la frontera norte de México representa la puerta de entrada hacia la primera potencia del mundo por los grandes flujos migratorios, principalmente de carácter indocumentado, que se dirigen hacia ella e intentan por diversos medios ingresar a dicho a ese país norteamericano; situación que se expone en la siguiente hipótesis:

La migración indocumentada que se traslada a lo largo del territorio nacional y tiene como meta llevar a cabo el cruce por la frontera norte de México para ingresar a los Estados Unidos de América (EUA), es de tal magnitud y diversidad que genera condiciones desestabilizadoras para la nación por el clima de inseguridad que provoca; por lo que debe atenderse de tal manera que este antagonismo¹ no escale a un nivel de mayor

Abstract

In this paper essay about the northern border migration in this century and the National Security it was based on the following question:

How does it affect the National Security of Mexico, undocumented migration transiting across our country?

It was suggested that migration is a global phenomenon due to the major centers of development in our planet and its backward, poor and without great expectations counterparts, so the inhabitants of the latter comes to planning your move to the said places where the welfare and wealth are referrals by venturing in search of better conditions to reach another kind of life. In this case the Mexican northern border represents the gateway to the first power of the world where large migration flows of undocumented character mainly directed towards it and try in various ways to enter the country, so this situation is exposed as a problem for our nation since it considers that the mentioned flow has not a proper control given its size and complexity it represents an antagonism to Mexico, mainly by the series of crimes committed around migrants. In summary our country need to pay attention mentioned antagonism before raise to a higher level and affecting National Security.

Keywords:

National Security, Undocumented migrants.

¹ De acuerdo al glosario de términos unificados CESNAV-CODENA: Antagonismo se entiende como todo tipo de obstáculo y/o interferencia a la seguridad nacional, que puede ser patrocinado por otro Poder nacional o por agentes no estatales, o bien ser de origen natural o antropogénico, que impide o limita la consecución de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales. Se clasifican en amenazas y riesgos.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

jerarquía que pudiera ser un motivo de afectación a la Seguridad Nacional.

Cabe citar que se buscó determinar a manera de objetivo general de qué manera afectan contra la Seguridad Nacional de México la migración indocumentada y las actividades ilícitas que inciden alrededor del fenómeno migratorio en la frontera norte mexicana relacionadas con la delincuencia organizada tales como el secuestro, el tráfico de personas y el narcotráfico. Por lo que durante el desarrollo del presente se exponen algunas teorías relacionadas con la migración, descripción de cómo el Gobierno mexicano lleva a cabo su política y control migratorio, y conocimiento del movimiento migratorio indocumentado, así como de la presencia de la delincuencia organizada, su influencia sobre los migrantes indocumentados y qué relación existe con la seguridad nacional.

Palabras claves

Seguridad nacional, indocumentados, inmigrantes.

CAP. NAVÍO CG DEM ALEJANDRO ZAVALA TRUJEQUE

Egresado de la Heroica Escuela Naval en el año de 1983. Cursó los siguientes estudios: Especialidad de Mando Naval (1989-1990). Maestría en Administración Naval (2010-2011) y Maestría en Seguridad Nacional (2014-2015). Todos ellos en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV).



Introducción

Las primeras disertaciones sobre las migraciones aparecieron a finales del siglo XIX, y se fueron desarrollando durante la primera mitad del siglo XX bajo una fuerte influencia de las teorías económicas. Aunque no llegaron a elaborar una teoría específica, si establecieron los antecedentes del desarrollo teórico que explican y definen comportamientos generales.

Con respecto al fenómeno de la migración², los movimientos de los individuos se conciben como consecuencia de leyes macroeconómicas, estructurales e impersonales, que establecen la división internacional del trabajo y de la desigualdad económica; y el migrante, como un sujeto pasivo que se ve sometido a dichas leyes ajenas a su voluntad. Los desplazamientos se producen como consecuencia de la existencia de un diferencial económico entre dos zonas, y en dirección, siempre, del menos hacia la más desarrollada, fundamentalmente, del campo a la ciudad.

George Ravenstein, geógrafo (1834-1913), a finales del siglo XIX fue el pionero del estudio acerca de las migraciones y formuló las primeras leyes de las mismas, dicho investigador es un referente para toda formulación teórica posterior. Con él se establece el marco de la teoría clásica de las migraciones que perduran hasta la actualidad. Sus famosas “12 leyes de las migraciones”, expuestas en 1885, (Arango, 1985) representan el primer intento por predecir una serie de regularidades empíricas en las migraciones. A partir de estas leyes, Ravenstein estableció un marco explicativo completo del fenómeno migratorio, definiendo las migraciones como movimientos forzados por el sistema capitalista de mercado y las leyes de la oferta y la demanda, por lo que las motivaciones económicas son las principales causas que explican los desplazamientos y fijan su dirección, “el deseo inherente a muchos hombres de mejorar su nivel de vida material”. (Arango, 1985). Cabe expresar que existen diversas teorías relativas a la migración pero en este caso solo se mencionarán algunas de ellas:

- **Teoría neoclásica.** Su origen se debe a George Ravenstein, producto de su obra las leyes de las migraciones (1885-1889) (Lorenzo, 2008). Desde el punto de vista macroeconómico: La migración se produce debido a los diferenciales en salario y condiciones de empleo entre países y la búsqueda de equilibrio en la asignación de estos recursos. Desde el punto de vista microeconómico: las migraciones obedecen a decisiones individuales sobre costo-beneficio adoptadas para maximizar la renta. Los flujos laborales van de países de bajos salarios a países de salarios altos. Como resultado, la migración ejerce una presión a la baja sobre los salarios de los países de destino y una presión a la alza en los países emisores hasta que se alcanza el

² Migración.- Es el desplazamiento de la población humana de un lugar de origen a otro destino de manera permanente o temporal por causas económicas, políticas o sociales



equilibrio. En este sentido, la tasa de emigración se eleva cuando la disparidad salarial crece. (Carassou, 2006).

- **Teoría de los factores push–pull.** El científico social Everett S Lee, presupone la existencia de factores de atracción y rechazo asociados tanto a la zona de origen como a la de destino; se desprende el modelo explicativo migratorio de mayor impacto sobre la comunidad científica. Se plantea en razón de que existe una serie de factores que empujan (push) a abandonarlo (lugar de origen) al compararlo con las condiciones más ventajosas que existen en otros lugares (destino), las que ejercen una fuerza de atracción (pull); como factores de expulsión se pueden citar: una elevada presión demográfica, falta de acceso a la tierra, bajos salarios, bajos niveles de vida, falta de libertades políticas, represión, etc., y por supuesto los factores de atracción serían los opuestos localizados en el destino seleccionado. (Luévano, 2013).

- **Teoría de los mercados de trabajo duales.** (Piore, 1979). Expresa que las migraciones internacionales se deben a la necesidad permanente de mano de obra en los países industrializados o desarrollados, en los que existen empleos que los nativos de esos lugares no desean realizar por considerarlos mal pagados, inestables, no calificados, peligrosos, degradantes, de bajo prestigio, ofrecen pocas posibilidades de movilidad social y no resultan motivadores³.

- **Teoría del Sistema Mundial.** Comparte con la teoría dual lo relativo a que las economías desarrolladas requieren mano de obra extranjera en puestos mal remunerados; sin embargo, su explicación no se enfoca necesariamente en la demanda de trabajo, sino en los desequilibrios provocados por la penetración del capitalismo en países menos desarrollados. Cabe hacer referencia que su antecedente lo plantea y acuña como “moderno sistema mundial” el historiador y sociólogo Immanuel Wallerstein, el cual expone que este sistema de predominio europeo empezó a formarse en el siglo XVI y que se compuso de tres esferas concéntricas: Centro, periferia y semiperiferia (Wallerstein, 1974). Este científico comparte la visión que las migraciones son un producto más de la dominación ejercida por los países del centro sobre las regiones periféricas en un contexto de estructura de clases y conflicto. Esta teoría enfatiza que por estas condiciones, las migraciones refuerzan las desigualdades en lugar de contribuir a reducir las.

- **Teoría de las redes sociales.** Uno de sus máximos exponentes es Douglas S. Massey, el cual sostiene que tanto en la comunidad de origen como en la de destino, los migrantes acceden a una serie de redes sociales

³ En el capitalismo moderno el mercado de trabajo es desigual, donde existen dos sectores. Un sector primario que ofrece estabilidad, remuneración alta, beneficios generosos y buenas condiciones laborales; y un sector secundario que conlleva las condiciones contrarias.



que influyen en la decisión de retornar o permanecer. La existencia de lazos (de parentesco, amistad...) pueden bajar los costos, elevar los beneficios y mitigar los riesgos del desplazamiento. En la sociedad receptora el inmigrante establece nuevas relaciones sociales y familiares que en su momento valorará junto a las que dejó en su tierra. Casarse y tener hijos es un factor determinante para que la migración se convierta en definitiva. (Carassou, 2006).

Política migratoria

El fenómeno migratorio representa un reto de creciente importancia para el Estado Mexicano debido a la situación económica, vinculación social, cultural y la trascendencia demográfica de los flujos que nacen, circulan y/o terminan en México, los cuales tienen un peso cada vez mayor para la vida nacional; por lo tanto, la política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, tal como se hace referencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018: (Ejecutivo, 2013).

La diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de cruce e internación, la repatriación, inseguridad y los derechos humanos. Por ello, es urgente el diseño e implementación de políticas, acciones y programas innovadores que, de manera integral e incorpore a los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno aporten con responsabilidad conocimiento y herramientas para hacer frente a las distintas necesidades de los migrantes, en sus diversas modalidades.

En México, la emigración aumentó hacia los EUA a partir de los ochenta con la incorporación de grupos más diversos en términos de edad, escolaridad, perfil laboral y origen regional. Además, se configuró un patrón migratorio de carácter permanente, impulsado por las mayores dificultades para migrar de manera irregular y se observó una creciente participación de las mujeres, motivadas no sólo por la reunificación familiar, sino por sus propias aspiraciones, lo cual ha favorecido la constitución de familias mexicanas y su reproducción natural en aquel país.

En consecuencia, la pérdida neta migratoria anual, que en los años setenta no superaba 30 mil personas, alcanzó 330 mil en los noventa, y en el primer lustro de este siglo superó 400 mil (Rodolfo Corona, 2008) y con ello un creciente número de familias y comunidades. En Estados Unidos, la población nacida en México asciende a casi 12 millones (47% son mujeres) aproximadamente el 10% de la actual población en nuestro país, además en aquel país representan el 27% de la población inmigrante y conforman el grupo más numeroso, aunque su presencia es insuficientemente reconocida por la política migratoria⁴. Asimismo, si se considera a sus descendientes nacidos en ese país, la población de origen mexicano es cercana a 34 millones. (Anexo A).

4 El 51% de mencionados mexicanos se encuentran en situación irregular.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

De igual forma, el Reglamento de la Ley General de Población (Cámara de Diputados, 2000), regula la aplicación de la política nacional de población, la vinculación de esta con la planeación del desarrollo nacional, la entrada y salida de personas del país, las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional y la emigración y repatriación de los nacionales, entre otras. Además, fue reformada la Ley General de Población (LGP), aprobada por ambas Cámaras del Congreso Mexicano entre 2007 y 2008. Esta reforma a la LGP significa la descriminalización de la migración indocumentada en México; ahora la internación de personas indocumentadas es considerada una falta administrativa.⁵ Ingresar a México sin documentos estaba tipificado como delito. El artículo 123 de la LGP, hoy derogado, establecía que se impondría pena de hasta dos años de prisión y multa de 300 a 5 mil pesos, al extranjero que se internara ilegalmente al país. La reforma establece que las sanciones serán calificadas como falta administrativa y la multa de 20 a 100 días de salario mínimo.

Cabe mencionar que muchas de las disposiciones de la Ley General de Población se encontraban totalmente desfasadas respecto a la dinámica migratoria generada por los millones de connacionales que se desplazan hacia Estados Unidos, así como por los cientos de miles de migrantes centroamericanos que se internan en nuestro país en tránsito hacia esa nación. Los supuestos que llevaron a ambas Cámaras a aprobar estas modificaciones constituyen un paso importante hacia la modernización de las leyes migratorias en México, ya que no se puede argumentar que se respeten los derechos humanos de los indocumentados nacionales en los EUA; mientras en nuestro país se y se criminalizaba a los individuos extranjeros cuya intención es intentar mejorar sus condiciones de vida al migrar de un país de origen hacia uno con mejor desarrollo.

En este tenor, también se creó el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) como eje articulador de la política respectiva, que tiende a la gobernanza de las migraciones, mediante un esquema de coordinación entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos), para fortalecer la atención integral del fenómeno y garantizar el debido respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.

Por otra parte, dentro de la política migratoria nacional se cuenta con el Programa de Repatriación Humana (PRH) y el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM), cuyos objetivos son proteger la integridad, seguridad y derechos de los connacionales repatriados de Estados Unidos a México, brindándoles apoyo y servicios durante y después del proceso de repatriación. En 2013, el PRH benefició al 70% del flujo de repatriados y el PRIM atendió cerca del 2%. No obstante, los esfuerzos

⁵ La reforma se aprobó en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2007. Se notificó al Pleno de la Cámara Alta el 4 de septiembre, en donde se mantuvo más de un año congelada; después de ciertas modificaciones se aprobó en el Senado el 28 de abril de 2008. Al día siguiente se turnó a la Cámara Baja, en donde fue votada en el pleno. Se aprobó por unanimidad el 29 de abril del 2008.



desarrollados, aún es notoria la insuficiencia de los recursos para brindar una mejor atención. En el ámbito de la emigración mexicana, un aspecto que requiere particular atención es la supervisión de los esquemas de migración temporal a Estados Unidos (VISA H2A y H2B⁶, mediante los cuales, en 2013, se autorizaron alrededor de 70 mil y 42 mil mexicanos, respectivamente, a trabajar temporalmente en ese país), cuya operación carece de mecanismos bilaterales para el reclutamiento y supervisión de las condiciones laborales, lo que propicia irregularidades y abusos.

En lo que corresponde también al personal de connacionales que laboran en los EUA, y que en determinadas épocas del año regresan a nuestro país para visitar sus lugares de origen y a sus familiares, es de asentar la importancia de la implementación del Programa Paisano (SEGOB/INM, 1989):

Programa iniciado ante el Gobierno Federal en diciembre de 1989 y autorizado el 6 de abril de ese año. Producto de la unión de líderes de organizaciones sociales, empresariales, políticas y religiosas de la comunidad mexicana y mexicano-americana residentes en los Estados Unidos, en el que se establecen los mecanismos que controlan y gradualmente eliminan los índices de maltrato, extorsión, robo, corrupción y prepotencia en que incurrieron servidores públicos de diversas entidades del Gobierno Federal en contra de los connacionales a su ingreso al país.

Cabe citar que actualmente el Programa Paisano se sustenta en el Acuerdo por el cual se emiten los lineamientos en materia de protección a Migrantes del INM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril del 2012, así como se incorporan Los Grupos Beta de Protección al Migrante⁷ (grupos no armados que tienen por objeto la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, durante su trayecto por territorio nacional y en el caso de los migrantes mexicanos durante su repatriación).

Control migratorio

Por lo que concierne a nuestro país en este aspecto, se resalta que cuenta con 191 puntos destinados al tránsito internacional de personas, 35 % de ellos en las regiones fronterizas, en los que existe un serio desafío a la actividad de control, que se agudiza en los puntos marítimos y terrestres de tránsito internacional debido al déficit de infraestructura y personal capaci-

6 Las VISAS H2A y H2B se autorizan a trabajadores contratados para labores agrícolas y no agrícolas (empleados domésticos, personal de mantenimiento en hoteles, en la industria forestal y pesquera, entrenadores deportivos, personal que labora en circos, carnavales, etc.), respectivamente.

7 Los Grupos Beta tienen su origen en un proyecto piloto que inició en 1990 en la ciudad de Tijuana. En aquel entonces se contó con 45 elementos no uniformados con armas cortas que se hacían pasar por migrantes para interceptar a delincuentes e impedir asaltos a migrantes mexicanos indocumentados que buscaban ingresar a Estados Unidos. Integrados completamente por policías de distintas corporaciones, el Grupo Beta se opuso a polleros, asaltantes y narcotraficantes. Los enfrentamientos armados que se dieron en esa época causaron varios fallecidos.



tado y certificado para controlar y documentar la movilidad internacional, en especial las salidas del territorio nacional.

En los 3,152 kilómetros de frontera con Estados Unidos existen 48 puntos de tránsito internacional terrestre y se estima que diariamente se realiza un millón de cruces sin verificación (principalmente de población residente en ciudades fronterizas), debido a la carencia de infraestructura, tecnología y recursos presupuestales y humanos (apenas 450 agentes federales), situación que coloca a México en condiciones de alta vulnerabilidad. En contraste, el gobierno estadounidense dispone actualmente de 18 mil elementos de la patrulla fronteriza, además de la Guardia Nacional y agentes migratorios (para 2020 contempla incrementar a 40 mil los elementos de la guardia fronteriza y a 3,500 oficiales de aduanas y protección fronteriza), sin mencionar la tecnología de vigilancia aérea y terrestre.

Por su parte, la porosidad de las fronteras con Guatemala y Belice está determinada por la carencia de infraestructura para el control de la movilidad internacional. A lo largo de los mil 149 kilómetros de la línea fronteriza, solo existen once puntos de tránsito internacional terrestre, en tanto que operan hasta 370 lugares de tránsito informal.

Para facilitar la integración económica, social y cultural en esta región, y contribuir a regularizar su fuerte mercado de trabajo irregular, se establecieron las Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) y la Tarjeta de Visitante Regional (TVR), que permiten a nacionales de Guatemala y Belice internarse en México para trabajar, hacer compras, turismo o visitas familiares, en un perímetro y plazo limitado, respectivamente. Se estima que en 2013, 59% de los extranjeros que trabajaron en la frontera sur no contaba con autorización para tal efecto, y 54% de los que trabajaron y entraron con una TVR permaneció más de las 72 horas autorizadas (EMIF, 2014), lo que hace necesario reforzar la capacidad de la autoridad para detectar las intenciones reales de internación de extranjeros, así como crear los incentivos para obtener los documentos migratorios correspondientes. La situación irregular de estos trabajadores, en particular las empleadas domésticas, los coloca en una situación de especial vulnerabilidad frente a los abusos por parte de los empleadores.

Alrededor del 95% del flujo de migrantes en tránsito irregular ingresa por puntos informales de la frontera sur. En este sentido, las medidas para fomentar una migración ordenada y regulada se han acompañado de una estrategia de contención y aseguramiento en el interior, con acciones específicas para atender a migrantes en situación de vulnerabilidad (menores no acompañados y mujeres, entre otros).

Asimismo, por lo que respecta al empleo de nuevas herramientas para el control migratorio, en Julio del 2004, el Instituto Nacional de Migración (INM) presentó un sistema de operación, denominado Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) que entre sus facultades primordiales está la de administrar y mantener actualizadas las listas de personas con antece-



denes terroristas, criminales, judiciales, o migratorios, además de permitir a las autoridades migratorias actuar con mayor eficacia, con precisión, resguardar los derechos de quienes ingresan al país, y atender la salvaguarda de la seguridad nacional. El SIOM es un mecanismo fundamental para ordenar flujos migratorios, reducir tiempos de espera, y agilizar los trámites de carácter migratorio.

Por otra parte, como parte del control migratorio (altamente cuestionado por diversos grupos sociales y líderes de opinión nacionales) fueron los acuerdos obtenidos con los EUA en el Plan México mejor conocido como Plan Mérida firmado en el 2008 toda vez que sus detractores consideraron que al problema de la migración indocumentada se le clasificaba dentro de la Seguridad Fronteriza; no obstante, los recursos recibidos por el plan permitieron al INM adquirir equipo especial no intrusivo, para inspección de vehículos, capacitación a su personal en diversos aspectos, la creación de un sistema de recolección de datos biométricos y monitoreo, a fin de extremar las restricciones en la frontera sur de México, entre otros.

Cabe mencionar que aunque se ha logrado disuadir y contener un importante volumen de migrantes en tránsito irregular del sur hacia el norte, el blindaje de la frontera norte mexicana por parte de Estados Unidos ha tenido como efecto una permanencia más prolongada de un cuantioso número de migrantes nacionales y extranjeros en las localidades mexicanas de la franja fronteriza, en condiciones de inseguridad y precariedad, lo que plantea la imperiosa necesidad de reforzar el diálogo y la corresponsabilidad, tanto con los países centroamericanos como con Estados Unidos, a fin de prevenir y reducir la migración indocumentada y sus costos.

En este contexto, se han dispuesto espacios para alojar, alimentar, proteger, atender y retornar a sus países a los miles de migrantes retenidos por su situación migratoria irregular: 86 mil 929 en 2013, de los cuales 14 mil 073 eran mujeres y 9 mil 893 niñas y niños menores de edad (UPM, 2014); así como se ha avanzado en el establecimiento de acuerdos internacionales; principalmente, con los países centroamericanos, para garantizar los derechos de los repatriados durante el procedimiento de devolución. Sin embargo, existen serios rezagos en la gestión de las estaciones migratorias que requieren instalaciones adecuadas para brindar una atención de calidad y con respeto a los derechos de las personas migrantes.

Migrantes indocumentados

La mayoría de este tipo de migrantes que transitan por México emprende su viaje en busca de oportunidades laborales dignas, mejorar sus condiciones, no cuentan con autorización para ingresar a nuestro país y se trasladan de manera clandestina para cruzar la frontera norte. Además, por su condición irregular, recurren a medios precarios de transporte y recorren zonas inhóspitas, expuestos a accidentes y abusos por parte de la delincuencia y agentes



del Estado. Cabe mencionar que históricamente, México ha abogado fuertemente por sus connacionales residentes en Estados Unidos; sin embargo, durante mucho tiempo prestó poca atención a los derechos humanos de los transmigrantes, por lo que es adecuado precisar que más bien, “el enfoque ha estado dirigido a la contención del flujo migratorio para detectar, detener y deportar a los migrantes indocumentados”. (Wolf, 2013).

Por su posición geográfica, a México se internan de manera indocumentada alrededor de 140 mil extranjeros al año, principalmente procedentes de Centroamérica, mismos que se ven afectados por diversos factores que van desde la marginación, la falta de información, la ausencia de una cultura de la legalidad, hasta la proliferación de organizaciones delictivas en la frontera norte de México, teniendo como consecuencia que sean violentados los derechos fundamentales de los migrantes.

Las condiciones de inestabilidad política, económica y social en los países de origen, así como la necesidad de reunificación familiar constituyen las principales causas para que los individuos abandonen su país en búsqueda de mejores condiciones de vida. Para cumplir con dicha meta, muchas personas deciden salir de los mismos para instalarse en México o cruzar por nuestro territorio para alcanzar su objetivo final; es decir, el país del norte.

Como su nombre lo indica, los migrantes indocumentados, mal llamados en repetidas ocasiones ilegales, carecen de documentos que acrediten su permiso de admisión e internación a algún país. Cabe citar que según el Instituto Nacional de Migración (INM) la mayor parte de dichos migrantes en tránsito proceden de Guatemala, Honduras y el Salvador. Como se observa en el periodo del año 2001 hasta el 2013, en el cual los porcentajes de indocumentados de otras nacionalidades son mínimos (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Etiopía, Holanda, India, Italia, Panamá, Perú, Rumania y Venezuela) no rebasan el 0.5% con excepción de los pertenecientes a Cuba y Ecuador en los años 2012 y 2013 en que fueron asegurados con un porcentaje de 3.67 % y 1.92 % cubanos y 0.79 y 1.03 ecuatorianos, respectivamente.

Finalmente, se considera pertinente referir que existe un cuantioso volumen de movimiento de entrada de personas en las regiones fronterizas por motivos familiares, comerciales y laborales, del cual se estima que diariamente se realiza un millón de cruces sin verificación; principalmente, de población residente en las ciudades fronterizas, debido a la carencia de infraestructura, tecnología y recursos presupuestales y humanos. Asimismo, dentro de los migrantes indocumentados se consideran a los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), mismos que son un fenómeno social que ha ido en aumento y han sido detenidos por autoridades migratorias estadounidenses y mexicanas, (se registró un 54% y 171 % ,respectivamente, entre 2011 y 2012). Además, el INM calculaba que en el 2009 uno de cada doce migrantes en tránsito por México era menor de dieciocho años. En 2010,



las autoridades mexicanas detuvieron y repatriaron a más de 4 mil 800 menores, de los cuales 2 mil 869 (60%) viajaban sin acompañantes.

Los NNA extranjeros emigran por las siguientes condiciones en sus lugares de origen:

- a) Altos índices de pobreza y bajos ingresos que los orillan a salir para buscar mejores oportunidades de trabajo o de estudio.
- b) Reunificación familiar. La migración ha sido tradicionalmente una causa de separación familiar, por la salida de padres o madres de familia. La mayoría de los menores provienen de localidades y regiones de alta intensidad migratoria que viajan con el propósito de reencontrarse con sus padres. En ocasiones, son los padres quienes “mandan a traer” a sus hijos, contratando los servicios de un intermediario o coyote desde los lugares de origen.
- c) La violencia bajo múltiples facetas, muchas veces confluyentes: presencia de bandas, pandillas o maras que reclutan a la fuerza a menores, la arbitrariedad y violaciones a derechos humanos por parte de policías y cuerpos de seguridad, el acoso y la violencia sexual, y la violencia intrafamiliar.
- d) Motivaciones de carácter social y cultural: la formación y consolidación de redes sociales que facilitan y canalizan la migración hacia algunos lugares de destino. Al respecto resulta relevante el “efecto de demostración” de otros migrantes que retornan regularmente a la comunidad para las fiestas, fungen como modelos, de manera particular para los menores. A través de mitos, relatos, de bienes de consumo enviados desde Estados Unidos, se va formando una “cultura de la migración” que exalta al migrante, el deseo de aventura, de conocer otros lugares, la curiosidad, etcétera.

Con respecto a este problema y tomando como fundamento los compromisos de protección a los derechos de los NNA adquiridos por México, se establecieron directrices y procedimientos institucionales para canalizar a los NNA de manera expedita a la Red de Albergues de Tránsito del Programa Interinstitucional para la Atención de Menores Fronterizos. El procedimiento de atención a los NNA incluye la creación, en 2009, de la figura del Oficial de Protección a la Infancia (OPI), estos son agentes federales de migración que reciben una capacitación especializada para realizar tareas de protección y acompañamiento a los NNA⁸.

⁸ El INM hasta junio del 2013 cuenta con 543 Oficiales de Protección a la Infancia capacitados y distribuidos en las 32 delegaciones regionales de dicho instituto.



Delincuencia Organizada

La delincuencia es una de las múltiples formas de violencia que se presentan en la sociedad y dañan su tejido social, “en nuestro país se pueden considerar resultado de conductas delictivas: la impunidad, el soborno, el vandalismo y el crimen organizado” (Ornelas, 2003) mismas que provocan la victimización sobre la población y que en este caso de miles de migrantes indocumentados que cruzan el territorio de México cada año, y durante el trayecto muchos de ellos sufren graves abusos por parte de la delincuencia organizada, autoridades migratorias y miembros de las fuerzas de seguridad, así como desapariciones y violencia sexual (Migrantes, 2014).

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC), por sus siglas en inglés, define el “Tráfico de migrantes” como “la procuración para el financiamiento o la obtención de otros beneficios materiales relacionados con la entrada ilegal de una persona en un Estado, el cual no es nacional o residente” (UNODC, 2015), este es un grave delito que no hace distinciones entre hombres, mujeres y niños. Sus características particulares son la voluntad personal del migrante, de acercarse al traficante, con el propósito de que este último le proporcione los medios para cruzar ilegalmente las fronteras de uno o más estados, en la mayoría de las ocasiones demanda el contubernio con diversas autoridades, por lo que la corrupción, impunidad y la ilegalidad en la obtención de recursos, son causas de antagonismos que vulneran la estabilidad de los países expulsores, de tránsito y receptores de migrantes, aunado a la constante violación de los derechos humanos de las personas en esta situación, que por consecuencia deriva en gran cantidad de casos de trata de personas.

El informe “La Globalización del Crimen: Una evaluación de la amenaza del crimen organizado transnacional”, manifiesta que este ilícito está valorado en miles de millones de dólares anuales, en “2009 se generaron unos 6 mil 600 millones de dólares de resultados del tráfico ilegal de 3 millones de migrantes de América Latina a América del Norte...” (UNODC, 2010), expresa también que los principales traficantes se encuentran en EE.UU. y México y particularmente en nuestro país organizaciones del crimen organizado como “los zetas” y “el cártel del golfo” son los actores más relevantes, los cuales se asocian eventualmente con pandillas locales como la “M-13” y “La línea” en la comisión de éste delito.

Del mismo modo la mencionada Oficina de las Naciones Unidas define el “Tráfico Humano” como la “Adquisición de personas por medios impropios como la fuerza, el fraude o el engaño, con el propósito de explotarlos” (UNODC, 2015), en términos generales es un ilícito en donde hombres, mujeres y niños son comercializados internacionalmente con propósitos de trabajo o fines sexuales, estas actividades laborales usualmente incluyen ambientes “sucios, peligrosos o degradantes” por lo que se le ha llamado también “la esclavitud moderna”.



Por otra parte, bajo el gobierno del expresidente Felipe Calderón (2006-2012) dos decisiones de política fueron significativas en el tema migratorio. (INSYDE, 2013):

La primera de ellas guarda relación con la política de Estado dirigida a acabar con los grupos de narcotráfico existentes en el país; y la segunda, asociada con la despenalización de la migración un año posterior al inicio de su mandato. Esta última fue sin duda favorable, pues permitió la despenalización del fenómeno citado; sin embargo, la primera política mencionada no sólo es cuestionada en el ámbito migratorio, sino además en todos los aspectos de la realidad del país, debido a que ocasionó el debilitamiento del Estado de Derecho.

Para el caso en cuestión, la consecuencia inmediata de la lucha contra diferentes grupos de narcotraficantes originó un cambio en la modalidad de actuación de los mismos, los cuales para mantener sus estructuras intensificaron actos de violencia tales como: secuestros, extorsiones, desapariciones forzadas, asesinatos, trata y tráfico de personas, llegando en algunos casos a actuar en colusión con autoridades.

Delincuencia organizada, migración indocumentada y su relación con la seguridad nacional

Desde el inicio del sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se combatió al crimen organizado por las incursiones que estos habían logrado en los últimos seis años en México; fueron tales que se encontraron en una posición en la que no sólo tenían las organizaciones de tráfico de drogas, sino que habían sido capaces de ampliar exponencialmente sus operaciones en México, y también comenzaron a ganar el control de los pequeños municipios de ciertos corredores de los tráfico y rutas de migrantes en México (Sarukan, 2008).

Asimismo, las capacidades operacionales de la delincuencia organizada transnacional se fueron acrecentando, generando con ello condiciones que favorecen la impunidad y la dificultad de acción persecutoria del Estado. Este fenómeno ha propiciado el lavado de recursos ilícitos en la economía mexicana y el incremento de la violencia en el país (Nacional, 2014), alterando el modo de vida de la población en aquellas regiones en las que los grupos criminales tienen su campo de acción, por lo que cabe referir a lo asentado en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018:

La actuación del crimen organizado ha tenido un efecto corrosivo sobre la confianza de la sociedad en las instituciones, el mantenimiento de la gobernabilidad democrática en regiones específicas del país y



el desarrollo económico y social. A nivel internacional el fenómeno de la violencia ha impactado negativamente sobre la imagen de México en el exterior.

Cabe referir que el crimen o la delincuencia organizada actúan con gran impunidad, esta se manifiesta sobre la población migrante extranjera e indocumentada principalmente. De tal manera que de acuerdo con la información recabada por la CNDH sobre secuestro y extorsión de migrantes en México, en su momento se reportaron cerca de 10 mil 000 casos diversos entre 2008 y 2009 cometidos por el crimen organizado, además de la participación directa o indirecta de autoridades como la policía municipal, la policía estatal, la policía federal, los agentes del Ministerio Público y/o los agentes del INM. Asimismo, dicha Comisión tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de su libertad a 9 mil 758 migrantes. Se documentó que en el sur del país fueron secuestrados el 55% de las víctimas; en el norte, el 11.8%; en el centro el 1.2%, en tanto mientras que no fue posible precisar el lugar en el que fueron secuestradas el 32% de las víctimas (CNDH, 2011).

En un segundo trabajo de la CNDH de enero a diciembre de 2010, documentó un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11 mil 333 víctimas. Esta cifra refleja que no han sido suficientes los esfuerzos gubernamentales por disminuir los índices del secuestro en perjuicio de la población migrante. Durante sus visitas de trabajo, personal de la misma recabó un total de 178 testimonios relativos a eventos de secuestro de migrantes, de los cuales 153 (86%) corresponden a declaraciones ofrecidas por migrantes que fueron víctimas directas de este ilícito, mientras que (14%) atañen a narraciones ofrecidas por personas que atestiguaron los hechos delictivos. Por lo que hace a las regiones en donde se presentaron eventos de secuestro de migrantes, según las evidencias recabadas, 67.4% de los eventos sucedieron en el sureste, 29.2% en el norte y 2.2% en el centro del país. En el resto de los eventos no se especifica la región. Los estados en que se presentó el mayor número de testimonios de víctimas y testigos de secuestro, son Veracruz, seguido de los estados de Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas.

De los 178 testimonios recabados por la CNDH en el 8.9% de los casos, testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro. Entre las más frecuentemente aludidas se encuentran distintas corporaciones de policía municipal, personal del Instituto Nacional de Migración e Instituciones de Seguridad pública estatal, así como la Policía Federal.

Es importante destacar que las cifras antes citadas podrían resultar superiores, pues la naturaleza del delito y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población migrante impiden conocer de todos los eventos de secuestro que tuvieron lugar en ese periodo. Además se observó la siguiente proporción por nacionalidades que han sufrido este



tipo de afectaciones (44.3%) hondureños, (16.2%) salvadoreños, (11.2%) guatemaltecos, (10.6%) mexicanos, (5%) cubanos, (4.4%) nicaragüenses, (1.6%) colombianos, (0.5%) ecuatorianos, y en el resto de los casos no se determinó la nacionalidad. Cabe mencionar que del total de casos, el 15.7% corresponde a experiencias narradas por mujeres migrantes.

Como se ha visto el crimen organizado exige cuotas a los migrantes para continuar su camino, cobra derecho de piso a los polleros, secuestra, ataca y recluta a grupos de migrantes para la trata, el trabajo esclavo, para comerciar con ellos, o los mata si no aceptan sus condiciones, por lo que como país de origen, tránsito y destino, México se ha convertido en un país vulnerable frente a las perniciosas redes del crimen organizado nacional e internacional que se dedican a la trata de personas que son sometidas con fines de explotación sexual o laboral, especialmente mujeres, adolescentes y menores de edad, cuyos tratantes buscan evadir controles fronterizos y continuar movilizándolos hacia otros destinos. La gravedad de esta situación presenta retos enormes para el gobierno y la sociedad mexicana, pues la trata de personas es un delito que trae consecuencias desastrosas y que viola los derechos fundamentales de las personas, con gran impacto obviamente en las víctimas directas y por supuesto también en las familias, las comunidades y la sociedad en general. Adicionalmente, la presencia de redes nacionales y transnacionales del crimen organizado dedicadas a este delito se convierten en una amenaza a la Seguridad Nacional (Herrera, 2012) .

Conclusiones

- A. La migración indocumentada en su conjunto representa un riesgo para México por la serie de delitos que se comenten alrededor de la misma, por lo que en caso de no prestarle la debida atención, ésta incrementará su nivel de antagonismo para convertirse en una presión a la Seguridad Nacional.
- B. La migración indocumentada que intenta cruzar por la frontera norte de nuestro país hacia los Estados Unidos de América hasta la fecha presenta gran vulnerabilidad por sus condiciones de pobreza, necesidad de trabajo y situación legal irregular.
- C. Los migrantes indocumentados en sí son víctimas y son un problema añejo no resuelto de los sistemas económicos, políticos y sociales de sus países de origen.
- D. Las autoridades mexicanas a pesar de contar con una política y un control migratorio definido no tienen el control real del flujo de migrantes indocumentados.
- E. La presencia de la delincuencia organizada es un factor preponderante que lleva a cabo una parte de sus actividades ilícitas en la frontera norte de México aprovechando las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes indocumentados.



- F. El poder y las actividades de la delincuencia organizada en nuestro país es un antagonismo clasificado como una presión, y no se debe dejar incrementar su poder.



Fuentes consultadas

- Arango, J. (1985). *Las Leyes de las migraciones de Ravestein cien años después*. Revista española de investigaciones sociales.
- Cámara de diputados. (14 de abril de 2000). *Cámara de diputados*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGP.pdf
- Carassou, R. H. (2006). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México DF: Siglo XXI.
- CNDH. (22 de febrero de 2011). *CNDH*. Obtenido de CNDH: http://www.org.mx/Inf Especial Secuestro Migrantes_3.pdf.
- Ejecutivo, P. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Gobierno de la República.
- EMIF, C. d. (2014). *Encuesta sobre migración en la frontera sur*. Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Encuestas_EMIF_SUR
- Garcia, T. (1993). Obtenido de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4391739.pdf>
- Herrera, A. M. (2012). *Migrantes en su paso por México: nuevas problemáticas, rutas, estrategias y redes*. Obtenido de <http://www.somede.org/xireunion/ponencias/Migracion%2520internacional/147Pon%2520Ana%2520Ma>
- INSYDE. (JULIO de 2013). *INSYDE*. Obtenido de INSYDE: http://insyde.org.mx/?page_id=6993
- Leon, A. M. (2005). *Fundación Dialnet*. Obtenido de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo%3Fcodigo%3D4391739>
- Lorenzo, D. A. (2008). *Cambios demográficos en la estructura familiar del municipio de San Marcos, Guerrero*. Universidad Autónoma del Estado de Guerrero.
- Luévano, M. d. (2013). *eumed.net*. Obtenido de *Enciclopedia virtual*: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2013/mlsl/analisis-push-pull-Everett-Lee.html>
- Ornelas, R. A. (13 de 01 de 2003). *CASEDE*. Obtenido de CASEDE: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/479/17.pdf>
- Piore, M. (1979). *Teoría de la Migración Internacional*. Obtenido de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2009/dal/Teorias%2520de%2520la%2520migracion%2520internacional.htm>
- Rodolfo Corona, T. (2008). *UAEM- Redalyc.org*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa%3Fid%3D11205701>
- SEGOB/INM. (6 de abril de 1989). Obtenido de <http://www.paisano.gob.mx/index.php/programa-paisano/antecedentes>
- UNODC. (17 de jun. de 2010). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized CrimeThreat Assessment*. Obtenido de http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- UNODC. (10 de jun. de 2015). *UNODC on Human Trafficking and Migrant Smuggling*. Obtenido de <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?ref=menuaside>
- Wallerstein, I. (1974). Obtenido de *Society for Comparative Research*: <http://www.isasociology.org/about/presidents/isa-president-immanuel-wallerstein.htm>
- Wolf, S. (3 de octubre de 2013). *Distintas Latitudes*. Obtenido de <http://www.distintaslatitudes.net/el-instituto-nacional-de-migracion-en-mexico-entre-el-abuso-y-la-opacidad>.



El Sistema de Seguridad Nacional y la Armada de México: Una Visión de Estado

National Security System and the Mexican Navy: A State Vision

Pp: 25 - 48

Resumen

El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, publicado por el Gobierno Federal en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, define una política de Seguridad Nacional integral, bajo un enfoque multidimensional que incluye todos los elementos que inciden o podrían incidir en la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

La responsabilidad de este propósito recae en el Presidente de la República conforme al Art. 89 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien lo delega en las dependencias y entidades que integran el Consejo de Seguridad Nacional. De acuerdo con la visión del Ejecutivo Federal, este Consejo integra principalmente a los titulares de las dependencias y organismos; sin embargo, existe la necesidad de formalizar una estructura en la que los Titulares y todos los recursos humanos, materiales y tecnológicos funcionen bajo una interacción positiva, con colaboración y cooperación, multiplicando y articulando las capacidades para dar atención plena a los antagonismos que enfrenta el Estado Mexicano, en tal virtud se define en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 el Modelo de Seguridad de Nacional, el Sistema de Seguridad Nacional y el Sistema Nacional de Inteligencia.

El Sistema de Seguridad Nacional no ha logrado sus objetivos plenamente. Por una parte, fue establecido con una visión que concibe políticas públicas de gobierno, y no bajo el enfoque de Estado que genere políticas de largo plazo con la inclusión de los tres poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y los diversos sectores de la sociedad; por otra parte, el dinamismo de los riesgos y amenazas ocupan el quehacer de las instituciones de tal forma que no se ha hecho una

Abstract

The National Security Programme for 2014-2018, published by the Federal Government in the Official Gazette on April 30, 2014, defines a comprehensive national security policy under a multidimensional approach that includes all the elements that affect or could affect the integrity, stability and permanence of the Mexican State.

Responsibility for this purpose rests with the President of the Republic pursuant to Art. 89 Section VI of the Constitution of the United Mexican States, who delegates to the agencies that make up the National Security Council. According to the view of the Federal Executive, the Council mainly integrates the heads of the agencies and organizations; however there is a need to formalize a structure in which not only the holders, but all human, material and technological resources to work in a positive interaction with collaboration and cooperation, multiplying and coordinating capabilities to give full attention to the antagonisms facing the Mexican State, in such virtue it is defined in the National Security Programme for 2014-2018 Model National Security, National Security System and the National Intelligence System.

The National Security System has not fully achieved its objectives. On the one hand, it was established with a vision that conceives public policies of government, and not in the focus of state to generate long-term policies with the inclusion of the three powers of the Union, the three levels of government and various sectors of the society; on the other hand, the dynamism of the risks and threats occupy the work of the institutions so that it has not paused to join the system, although they have already implemented actions that encompass all departments and



pausa para integrarse al sistema, pese a que ya se han implementado acciones que engloban a todas las dependencias y organismos, como el caso del Centro Nacional de Fusión de Inteligencia y los Centros Regionales de Fusión de Inteligencia.

Por su parte, la Secretaría de Marina-Armada de México participa activamente en el Sistema de Seguridad Nacional a través del Sistema de Inteligencia de la Armada de México, sumando capacidades, aportando elementos positivos a la doctrina de Seguridad Nacional.

En el presente documento se analizan los elementos pertinentes de una visión de Estado, y al Sistema de Inteligencia de la Armada de México en su interacción con el Sistema de Seguridad Nacional, para proponer la mejora al Modelo de Seguridad Nacional, y por ende al Sistema de Seguridad Nacional.

Palabras clave.

Sistema de Seguridad nacional, defensa nacional, seguridad interior, sistema de inteligencia.

agencies, as the case of National Intelligence Fusion Center and the Regional Intelligence Fusion Centers.

For its part, the Secretary of the Navy of Mexico actively participates in the system through the National Security Intelligence System Navy Mexico, adding capabilities, providing positive aids to the doctrine of National Security elements.

At the present the relevant elements of a vision of state are analyzed, and Intelligence Naval System in Mexico in its interaction with the System of National Security, to propose improvements to the Model of National Security, and therefore the system of National security.

Keywords.

National security system, national defense, homeland security, intelligence system.

Cap. Nav. CG. DEM Capitán Jesús Ortiz Estévez



Introducción

El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (PSN), mediante el cual el Gobierno Federal expresó sus prioridades, visión, aspiraciones, intereses y objetivos nacionales en materia de Seguridad Nacional definiendo las políticas de Estado para atender la Seguridad Nacional, bajo un enfoque multidimensional que considera los retos y desafíos internos, así como las tendencias y factores que inciden negativamente sobre las condiciones para el desarrollo nacional. La estrategia más importante que plantea es la integración del Sistema de Seguridad Nacional (SSN).

El PSN se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), que prevé la implementación del SSN. El MSN define conceptualmente al SSN como el conjunto de autoridades, procesos e instrumentos que permiten al Presidente de la República atender de modo integral los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional desde una perspectiva multidimensional y establece objetivos, estrategias y líneas de acción para su consolidación.

Las dependencias federales y los órganos de inteligencia del Estado Mexicano operan bajo esquemas y mecanismos de cooperación y colaboración; sin embargo, aún está lejano el objetivo de consolidar al Sistema de Seguridad Nacional como el eje rector de las políticas, estrategias y líneas de acción que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, partiendo de la división de roles, tareas y responsabilidades bajo una visión de Estado.

Aunado a lo anterior, la falta de socialización de la Doctrina de Seguridad Nacional (SDN) no ha permitido que se conozcan y comprendan los Objetivos Nacionales Permanentes (ANP) y los Objetivos Nacionales Actuales (ONA), y se identifiquen los antagonismos (riesgos y amenazas) para que las Instituciones del Estado orienten y enmarquen sus acciones.

Al respecto surge la siguiente pregunta ¿Qué estrategia permitiría al Estado Mexicano contar con un Sistema de Seguridad Nacional fortalecido que garantice el cumplimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales atendiendo a los riesgos y amenazas presentes y emergentes?

Discusión

A. El Sistema de Seguridad Nacional

1. La Seguridad Nacional y el Desarrollo Nacional

De acuerdo con el MSN, la aspiración nacional más elevada es la consecución de un país próspero, estable y en paz; un país en el que existan las condiciones para que se pueda tener una vida libre de miedos y necesidades,



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

en donde cada persona pueda escribir su propia historia de éxito y se encuentre en condiciones de aportar lo mejor de sí al desarrollo nacional.

Para este mismo documento, los principios fundamentales contenidos en la CPEUM, al igual que las cinco metas nacionales definidas en el PND, integran el proyecto de nación y dan fundamento a la razón práctica del Estado mexicano.

También subraya que el Gobierno de la República tiene como uno de sus principales mandatos mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano para garantizar la gobernabilidad democrática y la plena vigencia del Estado de Derecho. Define que este altísimo propósito recae de manera específica en las dependencias y entidades que integran el Consejo de Seguridad Nacional y que se materializan, a través de esquemas de coordinación, proyectos, líneas de acción, metas y compromisos plasmados en el PSN.

La fracción VI del artículo 89 de la CPEUM confiere de manera exclusiva al Presidente de la República el mandato de preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas, para garantizar la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación. El PSN puntualiza que si bien, la preservación de la Seguridad Nacional compete de manera exclusiva al Ejecutivo Federal, contribuir al cumplimiento de esta misión es responsabilidad de todos los Poderes de la Unión, de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto.

El PSN retoma los preceptos establecidos en la CPEUM, la Ley de SN, el PND, el RCAEMSN y establece tres proposiciones claves para comprender adecuadamente la relación entre la SN, el Estado Mexicano y el desarrollo nacional:

- **La población**, el territorio nacional, el orden constitucional, las instituciones de gobierno y la soberanía e independencia nacionales son elementos indispensables para la existencia del Estado Mexicano, por lo que constituyen intereses nacionales permanentes o esenciales.
- **La preservación de la democracia** -entendida no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México- constituye un Objetivo Nacional Permanente del que derivan las aspiraciones y los objetivos nacionales de carácter estratégico.
- **La política de Seguridad Nacional** es una función de índole superior que dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades e instituciones que están vinculadas con los sectores de la seguridad, la defensa y el desarrollo a fin de prever, prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que pueden comprometer al proyecto de nación.



Estas tres consideraciones confirman que la política de SN del Estado mexicano está dirigida a fortalecer, preservar, mantener y defender los intereses y objetivos nacionales; es decir, para consolidar el proyecto de nación.

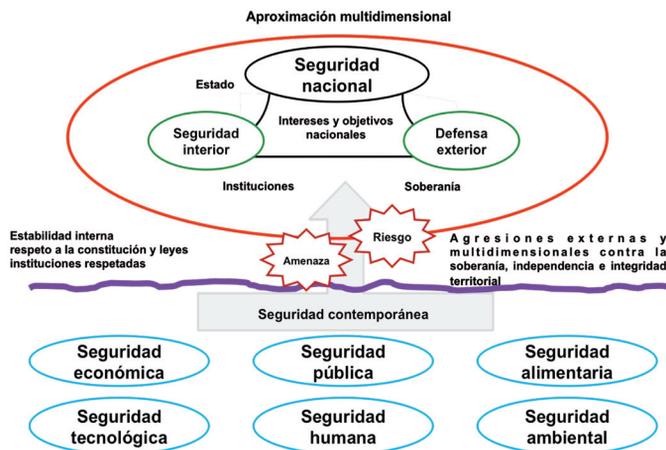
Seguridad Nacional

El PSN resalta que la Seguridad Nacional constituye una garantía de bienestar social que permite consolidar el avance hacia la paz, la seguridad y el desarrollo, bajo un modelo en el que el reconocimiento de los derechos humanos se vincula con la defensa y la promoción del interés nacional de México.

Para el Gral. Div. DEM. Roble Arturo Granados Gallardo, la Seguridad Nacional tiene dos grandes rubros: la seguridad interior, y la defensa nacional. Se vincula con los intereses y objetivos nacionales, con la estabilidad interna, el respeto a la CPEUM, a las leyes y a las instituciones del Estado, así como con agresiones externas y multidimensionales contra la soberanía, independencia e integridad territorial, y por último con la seguridad pública, económica, tecnológica, ambiental, alimentaria y humana que conforman la seguridad contemporánea del individuo.

Figura 1

La aproximación multidimensional de la Seguridad Nacional



Fuente: Conferencia Magistral “Estrategias de la SEDENA, para garantizar el cumplimiento de sus misiones y atribuciones”, impartida por el Gral. Div. DEM. Roble A. Granados Gallardo en el CESNAV el 5 de enero de 2015.



Desarrollo Nacional

El GTU define al Desarrollo Nacional como la capacidad del Estado que garantiza la integridad, sustentabilidad y fortalecimiento de su soberanía nacional y régimen democrático, con el fin de generar bienestar y seguridad de la población.

El artículo 25 de la CPEUM establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos sociales.

El artículo 9 de la LOAPF establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal. El artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional indica que en el PND y en el Programa que de él derive, se definirán los temas respectivos.

Plan Nacional de Desarrollo

El PND establece que para garantizar la Seguridad Nacional se requiere “una política que identifique y prevenga la actualización de fenómenos que pretendan atentar contra los intereses estratégicos nacionales; que fortalezca la generación de inteligencia; que promueva esquemas de cooperación y coordinación con las autoridades municipales, estatales y federales; y que garantice un equipamiento, una infraestructura y un marco legal que responda a las amenazas que enfrenta el país”.

Asimismo, define como la primera de las cinco grandes metas nacionales del Gobierno de la República alcanzar un “México en Paz”. Sin embargo, no prevé la implementación de un programa especial para la Seguridad Nacional, y tampoco contempla la integración de un sistema para este fin.

El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (PSN)

El PSN es documento rector de la política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano; expresa las prioridades y la visión del Gobierno de la República en la materia, así como los objetivos estratégicos que la definen; y, presenta los fundamentos de una política de Estado para la Seguridad Nacional en el siglo XXI.

Además, busca el compromiso de tutelar los intereses estratégicos y los objetivos nacionales permanentes del Estado Mexicano; sienta las bases de la



colaboración entre los tres órdenes de gobierno, a fin de que las autoridades federales y los gobiernos locales orienten sus esfuerzos para la consecución de los objetivos que permitirán hacer frente a los desafíos en materia de Seguridad Interior, y fija que la coordinación y la confianza son elementos fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos.

En este documento, el Gobierno Federal expone que la defensa de la soberanía nacional y el pleno respeto al pacto federal y a los derechos humanos de la población, son los referentes indispensables que fueron considerados para definir los propósitos del PSN.

El Programa tiene un enfoque estratégico que considera aquellos factores que pueden vulnerar las condiciones del desarrollo nacional y la consecución de las cinco Metas Nacionales identificadas en el PND. Señala como punto de partida los siguientes referentes:

- El entendimiento de la política de Seguridad Nacional como una función esencial del Estado Mexicano y una condición que salvaguarda los derechos de sus ciudadanos.
- La conceptualización de la Seguridad Nacional en términos multidimensionales, a fin de mantener vigente y fortalecer el proyecto de nación.
- La consolidación del SSN como eje rector de las políticas que contribuyen a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
- La identificación, dimensionamiento y jerarquización de los efectos de diversos factores internos y externos que pueden constituirse en riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
- La consideración de la Política Nacional de Defensa como componente central de la estrategia de seguridad y defensa del Estado Mexicano.
- El fortalecimiento de las capacidades del Estado Mexicano para generar inteligencia estratégica y permitir la toma oportuna de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Resalta el desafío de garantizar la Seguridad Interior y reducir la violencia donde más afecta a la población; considera el papel que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado; presenta opciones de política pública para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional para alcanzar un México en Paz, en el que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados por la plena vigencia del Estado de Derecho.

De acuerdo al PSN, para hacer frente a estos desafíos, el Gobierno de la República definió dos grandes objetivos estratégicos:



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

- Consolidar el SSN para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la SN.
- Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

En relación con la consolidación del SSN, el PSN refiere que el Titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá de las instituciones, procesos e instrumentos para atender de modo integral la agenda de Seguridad Nacional del Estado Mexicano. Determina que para lograrlo, se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico para que las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa evalúen oportunamente los desafíos presentes y futuros.

Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional

El Ejecutivo Federal, a través del PSN, afirma que una política integral de SN debe atender todos los factores que pueden vulnerar la seguridad del Estado y al proyecto de nación, por lo que adoptó la visión multidimensional de la SN que considera una serie de fenómenos y problemáticas sociales, económicas, ambientales, tecnológicas y de salud, en función de su impacto sobre los intereses y objetivos nacionales, las condiciones que permiten el desarrollo del país, y el disfrute de los derechos de sus ciudadanos, reconociendo qué tendencias y factores podrían incidir negativamente sobre el proyecto de nación. Asimismo, contempla los riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental, reconociendo las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.

El PSN estipula que el Gobierno Federal busca transitar hacia de un modelo estatocéntrico de SN a otro que considere la justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. Enfatiza que de este modo, la SN adquiere el carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.

Para el PSN, la política de Seguridad Nacional es:

- Multidimensional, al prestar atención integral a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que impactan directamente sobre el desarrollo del Estado Mexicano y la calidad de vida de su población, estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desa-



rollo en tres vertientes: humana, político - militar y económico - ambiental.

- Estratégica, al trascender el límite temporal de una política de gobierno para permitir la formulación de escenarios alternativos con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él, o mitigar sus efectos negativos oportunamente; así como para impulsar una acción coordinada contra amenazas y riesgos específicos en los niveles táctico, operacional y estratégico.
- Dinámica, al requerir de políticas públicas flexibles para adaptarse a los cambios vinculados con la manifestación de amenazas emergentes en el complejo horizonte nacional e internacional del siglo XXI.

El enfoque sistémico de la Seguridad Nacional

Para el PSN, la Seguridad Nacional debe ser vista de manera sistémica y no de manera aislada, forma parte del todo que representa el Estado Mexicano. Arbitrariamente se le puede comparar con las sinapsis cerebrales, ya que articulan la unión entre los elementos constitutivos del Estado (población, gobierno y territorio) con los intereses y objetivos nacionales en relación con los antagonismos, internos y externos, que amenazan al proyecto de nación, a la gobernabilidad democrática, y al respeto a los derechos humanos.

Según el PSN, la actual visión multidimensional de la SN es un gran acierto por parte del Ejecutivo Federal; sin embargo, aún no se ha terminado de concretar, toda vez que al menos el Poder Judicial de la Federación y amplios sectores de la sociedad aún no se encuentran involucrados.

El Modelo de la Seguridad Nacional

El PSN define que el Modelo de la Seguridad Nacional (MSN) tiene como sustento un marco conceptual amplio, que considera las amenazas del presente y los desafíos del futuro. A partir de esta visión, la agenda de Seguridad Nacional desarrollada por el Gobierno de la República se articula con los tres elementos siguientes:



El Sistema de Seguridad Nacional



Fuente: PSN 2014-2018, pp. 38.

- El proyecto de nación definido en la CPEUM y en el PND.
- Los intereses y objetivos nacionales tutelados por la LSN y la Agenda Nacional de Riesgos (ANR).
- La evaluación del entorno estratégico nacional en sus dimensiones externa e interna, de la cual deriva la identificación de los retos y los antagonismos que deben ser atendidos por la política de Seguridad Nacional en una perspectiva de mediano y largo plazos.

De acuerdo con el PSN, este enfoque de la SN orienta la actuación del Gobierno Federal para promover la seguridad del Estado Mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo el proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de los ciudadanos.

También señala que los tres propósitos de alcance estratégico del modelo son: (a) la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional, (b) la construcción de un nuevo Sistema Nacional de Inteligencia y (c) el desarrollo de una cultura de Seguridad Nacional acorde con las necesidades y los intereses de México en el siglo XXI.



Y, puntualiza que para lograrlos, será necesario realizar cambios estructurales para promover el desarrollo de capacidades para construir escenarios prospectivos y opciones de política pública que privilegien la inteligencia sobre la fuerza y la coordinación efectiva de acciones en los tres órdenes de gobierno y delimitar los ámbitos de competencia de los diversos actores que forman parte del SSN, a fin de establecer los criterios de gestión y los instrumentos que permitirán fortalecer la acción coordinada de las Instancias de Seguridad Nacional (ISN).

El Sistema de Seguridad Nacional (SSN)

De acuerdo al análisis del PSN, se puede determinar que el SSN se encuentra integrado por un conjunto de instancias que realizan funciones de mando, control, vigilancia, alarma y protección para garantizar la seguridad del Estado Mexicano y su población. El SSN está conformado por el conjunto de autoridades, procesos e instrumentos que permiten al Presidente de la República atender de modo integral los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional desde una perspectiva multidimensional.

Hernández Suárez (2014) establece que la primera y más importante función del SSN es la de ayudar al Presidente a identificar que antagonismos a la seguridad de la Nación son los que deben demandar su atención, la segunda es la de materializar la seguridad y desarrollo del Estado y sus habitantes, tomando en cuenta tanto la problemática interna como los retos de globalización en el que se encuentra inmerso el propio país. Refiere que estas funciones fijan los objetivos, delinean estrategias y establecen líneas de acción para su materialización, por lo tanto demandan de un análisis y previsión permanente por parte de todas las instancias de gobierno, basado en el marco de derecho que contemple la CPEUM, la LSN y las leyes secundarias en la materia, a fin de que sus determinaciones sean cristalizadas por los integrantes del SSN en forma armónica.

Las Instituciones / Autoridades

Según el PSN, las instituciones que desempeñan funciones públicas en los ámbitos de la defensa exterior, la Seguridad Interior y la protección civil son las que integran el SSN.

El PSN afirma que en el SSN convergen todas las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa del país, al igual que todos los sistemas de información e inteligencia especializada de los que dispone el Estado Mexicano. Acota que ninguno de sus componentes es más relevante que otro, todos se ocupan de tareas de manera interrelacionada bajo el liderazgo del Presidente de la República, quien es respaldado por el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional y por el Secretario Técnico de dicho Consejo.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Funciones sustantivas del Sistema

Para el PSN, las funciones sustantivas del SSN han sido organizadas de tal manera que promuevan la coordinación y el control del propio sistema, considerando las siguientes:

a. Decisión política fundamental

Puntualiza que al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, le corresponde la toma de decisiones en torno a los asuntos que inciden sobre la preservación de la Seguridad Nacional, de acuerdo con las facultades y obligaciones que marca el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b. Asesoría y consulta

Fija que en su carácter de instancia deliberativa, corresponde al Consejo de Seguridad Nacional proporcionar al titular del Ejecutivo Federal productos de inteligencia y otros elementos de juicio necesarios para que éste tome decisiones adecuadas al hacer frente a riesgos y amenazas específicos, coordinando acciones orientadas a preservar la seguridad del Estado Mexicano.

c. Información e inteligencia

Señala que todas las instancias que forman parte del SSN generan información y producen inteligencia; y que la integración de inteligencia estratégica tiene como propósito brindar sustento a las decisiones políticas adoptadas por el Presidente de la República en materia de Seguridad Nacional, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional.

d. Planeación y análisis

Resalta que el Consejo de Seguridad Nacional contará con mecanismos para permitir que, en el marco de sus procesos deliberativos, sus integrantes aporten elementos para la planeación de los objetivos y las estrategias que orientan las políticas públicas en materia de SN y la toma de decisiones para hacer frente a riesgos y amenazas específicas.

e. Ejecución

Subraya que consiste en la aplicación del poder nacional por medio del ejercicio coordinado de atribuciones por parte de cualquier autoridad que materializa las líneas de acción derivadas de los objetivos y las estrategias determinadas por el Ejecutivo Federal.

f. Evaluación

Define que el Ejecutivo Federal contará con mecanismos que le permitirán evaluar las acciones realizadas por los integrantes del SSN para reorientar o continuar la ejecución de cada estrategia según sea el caso. Considera una vertiente de coordinación con los órganos constitucionales autónomos, y con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, que opera en términos de los convenios de colaboración correspondientes; y complementa una vertiente de concertación que se-



ñala la necesidad de promover la participación de la ciudadanía.

Instrumentos para la Seguridad Nacional

La operación del SSN, según lo establece el PSN, está orientada por tres grandes instrumentos de política pública: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.

a. La Agenda Nacional de Riesgos (ANR)

Para el PSN, es el documento estratégico y prospectivo que orienta las operaciones del SSN, a partir de la identificación de los fenómenos que pueden vulnerar los intereses y objetivos nacionales, focalizando la atención que el Sistema de Seguridad Nacional presta a cada uno de ellos. Por su parte, el Consejo de Seguridad Nacional conoce anualmente este documento, el cual le es presentado por su Secretaría Técnica, a partir de la propuesta presentada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

b. Programas especiales

A ellos se suman los programas operativos de investigación, protección y seguridad o gestión de emergencias, así como el conjunto de decisiones adoptadas por el Presidente de la República para hacer frente a los riesgos y amenazas que pueden comprometer la seguridad del país.

c. Programas Sectoriales

Todos los programas sectoriales de las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional consideran estrategias y líneas de acción que contribuyen sustancialmente a la efectiva instrumentación de la política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano.

El Sistema de Nacional de Inteligencia (SNI)

De acuerdo a lo especificado por el PSN, el propósito del SNI es generar productos de inteligencia con alcance estratégico y multidimensional para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional. Al ser el componente central del SSN, el SNI integra las inteligencias especializadas de la APF, incluyendo la generada por la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el CISEN.

Las Políticas de Estado

1. Política de Seguridad Nacional

El PSN enfatiza que el propósito de la política de SN es hacer frente a aquellos riesgos y amenazas que pueden comprometer el proyecto



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

de nación e identificar de manera simultánea las ventanas de oportunidad para promover el desarrollo nacional y la seguridad del Estado Mexicano, por lo que se considera como una función esencial del Estado para permitir el disfrute de derechos fundamentales de interés general. Vargas Aguilar refiere que la política de SN debe contar con la capacidad de prevenir, disuadir y contener conflictos y contingencias para solucionarlas en el menor tiempo posible, así como minimizar los daños y costos (2014, La Jornada).

2. Política Nacional de Defensa

Para el PSN, es el instrumento de carácter estratégico y doctrinal que integra los principios y criterios con los que el Estado Mexicano orienta su función de defensa y el desarrollo de las capacidades nacionales necesarias para preservar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, atendiendo a la naturaleza de su entorno estratégico externo e interno. El Programa señala que la Política Nacional de Defensa busca garantizar la defensa de los intereses nacionales y la promoción del desarrollo nacional.

El PSN expone que la Política Nacional de Defensa será un instrumento que busca fortalecer la interlocución de las autoridades civiles y militares en la materia y que sienta las bases para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas frente a un escenario de seguridad y defensa definido por el cambio constante.

3. Política de Seguridad Interior

El PSN plantea que la perspectiva multidimensional en materia de Seguridad Interior identifica al conjunto de vulnerabilidades que han permitido el aumento de la violencia y la delincuencia en el país y que han llegado a amenazar las instituciones del Estado.

4. Política de Seguridad Pública y Procuración de Justicia

El PSN expone que la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia busca reducir la violencia y restablecer la paz a través del combate a los delitos que más vulneran a la sociedad, priorizando la prevención del delito, el uso de inteligencia y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Y que enfatiza la prevención del delito, y privilegia el uso de la inteligencia y la tecnología en el combate a la delincuencia. Esta política articula las siguientes estrategias de acción que permitirán recuperar la paz para los mexicanos: (1) prevención del delito y reconstrucción del tejido social, (2) justicia penal eficaz, (3) profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de



policía, (4) transformación del sistema penitenciario, (5) promoción y articulación de la participación ciudadana, (6) cooperación internacional, (7) información que sirva al ciudadano, (8) coordinación entre autoridades, (9) regionalización, y (10) fortalecimiento de la inteligencia.

La Cultura de Seguridad Nacional

El PSN detalla que la cultura de Seguridad Nacional se integra por un conjunto de valores, principios, conocimientos, prácticas y actitudes que deben ser orientadas por una conciencia ética colectiva convencida de mantener el equilibrio racional entre la necesidad práctica de subsistencia del Estado y la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales de su población.

El desarrollo, difusión y fortalecimiento de la cultura de Seguridad Nacional, según el PSN, genera entre las autoridades y la sociedad una concepción homogénea respecto de los fines de la Seguridad Nacional, y exige un trabajo de colaboración entre el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo con el sector privado, la academia y la sociedad civil.

Al respecto, se concluye que el SSN sólo existe documentalmente; las estructuras que lo conforman actúan de manera independiente, pese a los esfuerzos por generar esquemas de cooperación y colaboración.

La visión de Estado del Sistema de Seguridad Nacional

1. La Conceptualización del Estado Moderno

Citando a Weber, Santos (2013) señala que el Estado tiene dos elementos fundamentales, el monopolio del uso de la fuerza y el de ser una estructura organizacional que concentra los medios materiales de explotación bajo la administración de un cuerpo de funcionarios. Puntualiza que estas funciones del Estado, como garante y organizador de la dominación social por un lado, y como agente de un interés por el otro, tienden a generar una tensión constante y a veces difícil de resolver.

En el Estado moderno la jurisdicción se sustenta en un derecho racional compuesto por un conjunto de normas orientadas por principios jurídicos formales que guían el accionar del cuerpo burocrático administrativo, y hacen posible que se obedezcan los ordenamientos impersonales y objetivos legalmente establecidos.

El Estado moderno, es el organismo legal y legítimo que el pueblo emplea para ejercer sus derechos y obligaciones. Comprende a la totalidad de la comunidad política, a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado (Gobierno), para convertir a la persona colectiva de la sociedad política en el sujeto activo de la soberanía y en la fuente formal que le da validez al derecho y a los órganos que la conforman y lo forman



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

por medio de la función legislativa; la actividad del Estado, es el conjunto de actos jurídicos, materiales, organizaciones y tareas que realiza por mandato de Ley; entre sus atributos se encuentran las facultades de mando, de policía para salvaguardar al Estado, de la seguridad y el orden público, de la sistematización de la gestión pública, de protección a la sociedad, así como de la participación en la vida cultural y económica de la nación.

2. Aspiraciones, Intereses y Objetivos Nacionales

De acuerdo con el PSN y el GTU, las aspiraciones nacionales son el conjunto de ideales y anhelos compartidos por la nación que expresan la búsqueda del bienestar, el desarrollo y la seguridad comunes en el marco de la consolidación de nuestro proyecto de nación. Por intereses nacionales se define a la síntesis de las aspiraciones nacionales que, gestionadas por el poder político del Estado, tienen el potencial de convertirse en objetivos nacionales por ser elementos constitutivos del Estado Mexicano. Por objetivos nacionales, define a la síntesis de las aspiraciones e intereses nacionales que orientan la acción política del Gobierno de la República para garantizar el desarrollo nacional y proporcionar seguridad al proyecto de nación, pudiendo ser permanentes o coyunturales.

De la interacción de los elementos constitutivos del Estado Mexicano (territorio, población y gobierno) con el dinamismo en el ejercicio de los pactos social y federal, se desprenden los ONP que están implícitos en la CPEUM y en la LSN: a) protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; b) preservación de la soberanía e independencia nacionales; c) defensa del territorio; d) mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; e) preservación de la democracia; f) preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; g) defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y h) desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.

La Armada de México en el contexto del Estado Mexicano

La Armada de México forma parte del Poder Ejecutivo Federal, su existencia está fundamentada en los artículos 73 fracción XIV y 89 fracción VI de la CPEUM. El artículo 26 de la LOAPF la considera como dependencia del Ejecutivo Federal, y en su artículo 30 se definen los asuntos de su competencia. La LOAM señala su misión (artículo 1), atribuciones (artículo 2), y su organización tanto administrativa como operativa. Cuenta con un sólido marco legal que norma la disciplina, funcionamiento y operación del personal naval, y sobre el empleo del poder naval de la Federación.

El Reglamento Interior de la SM define las funciones específicas para



cada una de los funcionarios y áreas administrativas que auxilian al Secretario de Marina en la ejecución de los asuntos de su competencia.

1. Poder Nacional, Poder Marítimo y Poder Naval

Para el GTU, el Poder Nacional es la capacidad de un Estado para alcanzar y/o preservar los Objetivos Nacionales. Se estructura con la reunión de los recursos y medios de toda índole, disponibles y potenciales, organizados para su empleo estratégico. Para su análisis y estudio se puede dividir de manera convencional en los campos: político, económico, social, militar, tecnológico y diplomático.

El GTU define al Poder Marítimo como la “capacidad del Estado que resulta de la suma del Poder Naval y de todos los recursos del ámbito marítimo (flota mercante, infraestructura portuaria, de construcción naval y otras) que permite alcanzar y/o mantener los Objetivos Marítimos”. Asimismo establece que el Poder Naval es la capacidad bélica del Estado en la mar, expresada principalmente por los recursos de la Marina de Guerra o Armada de México, para alcanzar y/o preservar los Objetivos Navales derivados de los Objetivos Militares. Se diferencia del Poder Marítimo por que este último considera todos los recursos marítimos del Estado e incluye al Poder Naval.

2. Desarrollo Nacional

Conforme a la Ley de Planeación el documento rector del Desarrollo Nacional es el PND, que según su artículo 21 debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Los retos a la Seguridad Nacional

El PSN señala que el país está inserto en un mundo que enfrenta retos en una escala sin precedente vinculados con la evolución de las tendencias sociales, económicas, demográficas y tecnológicas que están forjando la naturaleza del paisaje internacional del siglo XXI, y que pueden comprometer la seguridad y el desarrollo nacionales. También subraya que los retos que enfrenta la nación se constituyen como ventanas de oportunidad para reducir vulnerabilidades que comprometan el desarrollo sustentable del país a mediano y largo plazo.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Riesgos y Amenazas a la Seguridad Nacional del Estado Mexicano

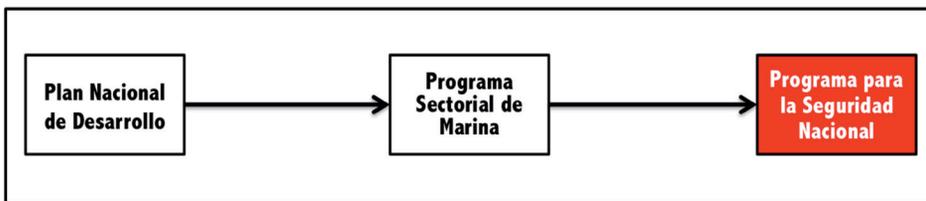
De acuerdo con el PSN, el Estado Mexicano identifica cinco riesgos y amenazas emergentes que pueden tener un impacto sobre la agenda de Seguridad Nacional del Estado Mexicano: a) desastres naturales y pandemias; b) delincuencia organizada transnacional; c) ciberseguridad; d) fronteras, mares y flujos migratorios irregulares; y e) terrorismo y armas de destrucción masiva (se detallan en el Anexo H).

Como conclusión, se señala que aún cuando existen los tres elementos constitutivos del Estado, las políticas que los gobiernos en turno emiten son de gobierno más que políticas de Estado. Para el caso del SSN, el PSN tan solo representa el elemento normativo que le da origen, sin embargo faltan otros que le den sustento, viabilidad y continuidad en el mediano y largo plazo.

Conclusiones

1.- Con la publicación del PSN en el DOF el 30 de abril de 2014, se da por entendido que se completa la trilogía normativa de la Política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano: PND, Programas Sectoriales de las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional, y el propio PSN.

Trilogía normativa de la Política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano

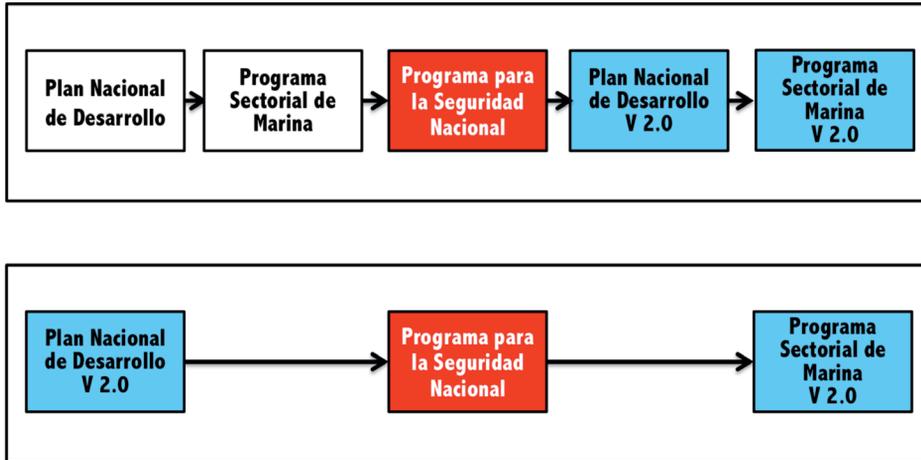


Fuente: Elaboración propia.

El orden en el que fueron emitidos estos tres documentos no favoreció el correcto alineamiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción todas las acciones que realizan las dependencias del Ejecutivo Federal, y en particular, la SEMAR estén encaminadas a alcanzar la meta nacional “Un México en Paz” por la coordinación de acciones en el seno del SSN.



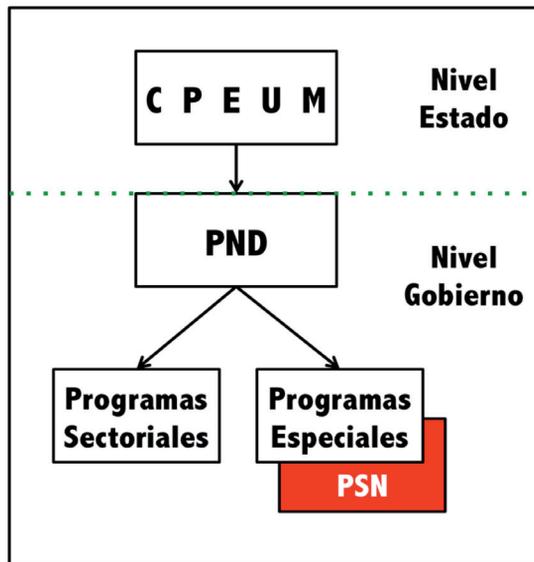
Actualización del PND y programas sectoriales



Fuente: Elaboración propia.

2.- El enfoque del PSN, MSN, SSN, y SNI tienen una visión de gobierno, y no Estado como se establece en el propio Programa.

Visión de gobierno de la Seguridad Nacional



Fuente: Elaboración propia.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

3.- Las acciones que ha realizado la SEMAR demuestran el compromiso Institucional con el sostenimiento de la estabilidad, integridad y permanencia del Estado Mexicano mediante la atención en los ámbitos de su competencia de los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, participando de manera activa y proactiva con las dependencias federales que conforman el Consejo de Seguridad Nacional, con los gobiernos estatales y municipales, e inclusive con otros Estados a través de los agregados navales –tanto de la SEMAR como con los acreditados en el país- y con agencias internacionales.

En relación con el SSN, la oportuna emisión de la Directiva para “Consolidar el Sistema de Inteligencia de la Armada de México” SEMAR-UIIN 01/2014 estableció el rumbo a seguir, definiendo de manera pormenorizada las acciones institucionales para lograr el objetivo.

4.- El Marco Normativo que regula al SSN es prácticamente inexistente. La LSN no contempla su implementación. Los Programas Sectoriales de las cuatro principales dependencias del CSN (SEGOB, SRE, SEDENA y SEMAR) no establecen al SSN como un objetivo, estrategia o línea de acción. El único documento oficial emitido por el Ejecutivo Federal donde se le define es el PSN.

5.- La principal estrategia del Gobierno Federal para consolidar el SSN es la creación e implementación del CENFI y los cinco CERFIs que al ser regidos por el CISEN parecen más un organismo de citada Dependencia que un Sistema creado para facilitar la interacción de los entes que conforman el CSN.

6.- Al ubicar al SNI dentro del CISEN se favorece al control por parte del gobierno en detrimento del control por parte del Estado, ya que la SEGOB controla directamente al CISEN sin perder de vista que esta Secretaría es el brazo coordinador del gobierno en turno.

Soluciones

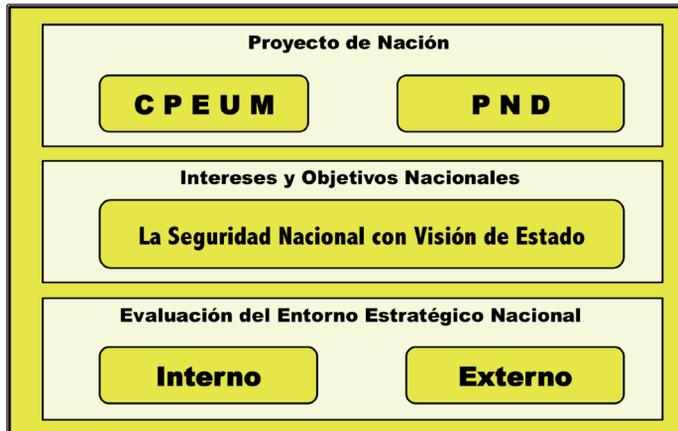
1. Que se efectúe la actualización del PND y los Programas Sectoriales de las dependencias federales que integran el CSN.
 - Plan Nacional de Desarrollo V 2.0
 - Programas Sectoriales V 2.0 de las dependencias que conforman el Consejo de Seguridad Nacional.
2. Que se actualice el marco jurídico que sustenta la Política de Seguridad Nacional
 - Reformar la CPEUM para incluir un apartado especial para el tema de Seguridad Nacional, donde se establezcan los Objetivos Nacionales Permanentes, y los Actuales.



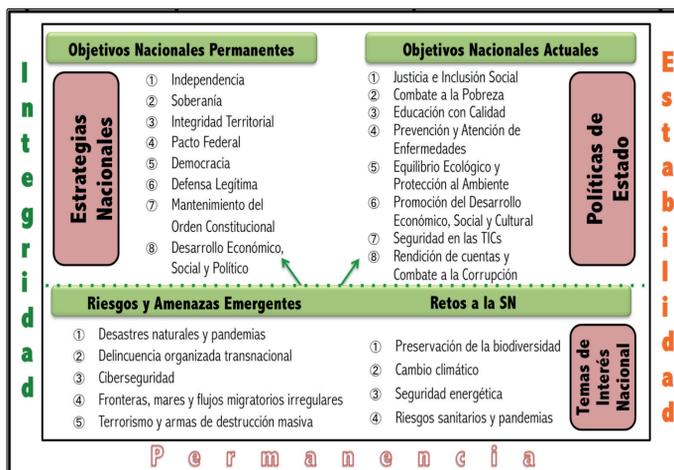
- Derogar la actual LSN, y en lugar se promulgue la Ley Nacional del Sistema de Seguridad Nacional, reglamentaria del artículo 89 fracción VI de la CPEUM.
 - Se integre y publique un volumen con la Doctrina de Seguridad Nacional del Estado Mexicano.
3. Que se implemente un “Modelo Integral Multidimensional de Seguridad Nacional” que considere los ONP y ONA, así como los riesgos y amenazas actuales y emergentes con una visión de Estado.

El Modelo Integral Multidimensional de la Seguridad Nacional

Modelo Integral Multidimensional de la Seguridad Nacional



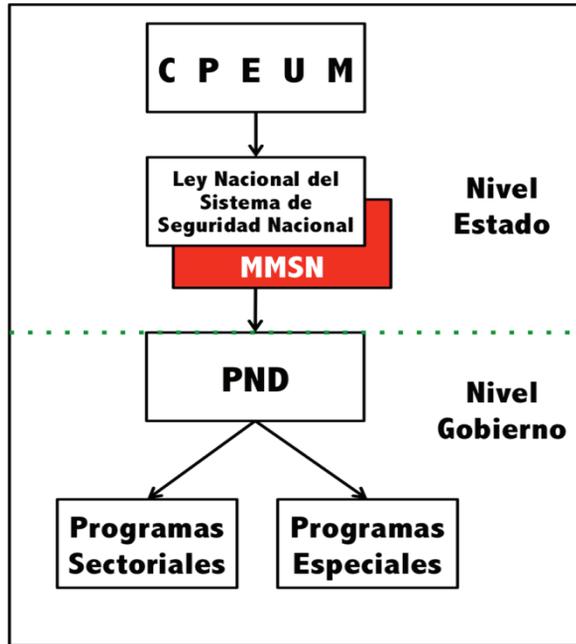
Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia



La visión de Estado de la Seguridad Nacional Multidimensional



Fuente: Elaboración propia

4. Que se emitan los elementos normativos que regulen la organización y funciones del SSN, y sean publicados en el DOF, entre otros:

- Manual de Organización y Funciones
- Manual de Procedimientos Sistemáticos de Operación.
- Reglas de coordinación y cooperación para las instituciones del SSN.

5. A partir de la creación del CENFI y los cinco CERFIS, se implementen los SUB-CERFIS con sede en las ciudades capitales de los Estados de la república, y en las sedes de las regiones y zonas navales. A nivel institucional, las C-REGINAS ya implementadas tomen la categoría de SUB-CERFIS.

6. Que institucionalmente se realicen las siguientes tareas:

- Se continúe con el dinamismo en cuanto a la cooperación y coordinación con las dependencias que conforman el CSN en el orden federal, así como en los grupos de coordinación estatal, y en los grupos operativos en el nivel municipal.



- Dar amplia difusión a la Doctrina de Seguridad Nacional del Estado Mexicano.

Recomendaciones

De acuerdo con las conclusiones previamente señaladas y con la presentación de las soluciones para dar un mayor y más amplio impulso en la consolidación y fortalecimiento del SSN del Estado Mexicano, se emiten las siguientes recomendaciones.

1. Priorizar la adecuación del marco jurídico, para que la Seguridad Nacional tenga la visión de Estado que demanda la Multidimensionalidad de los objetivos nacionales permanentes y actuales, así como los riesgos y amenazas que vulneran al proyecto de nación, la gobernabilidad democrática y el respeto a los derechos humanos, toda vez que al seguirla contemplando al nivel de programas especiales, por más retórica que se les imprima, no dejarán de ser políticas de gobierno.

2. Institucionalmente se continúe con el dinamismo proactivo en cuanto a la cooperación y coordinación con las dependencias que conforman el Consejo de Seguridad Nacional en el orden federal, así como en el orden estatal en los grupos de coordinación, y en los grupos operativos en el nivel municipal.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Fuentes consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el DOF el 07 de julio de 2014.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002. Última reforma publicada en el DOF el 14 de julio de 2014.
- Ley de Seguridad Nacional. Publicada en el DOF el 31 de enero de 2005. Última reforma publicada en el DOF el 26 de diciembre de 2005.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.
- Ley Orgánica de la Armada de México. Publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2002. Última reforma publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2012.
- Gobierno de la República (2013a). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Sin editorial.
- _ (2013b). Programa Sectorial de Gobernación. Publicada en el DOF el 12 de diciembre de 2013
- _ (2013c). Programa Sectorial de Marina. Publicada en el DOF el 16 de diciembre de 2013
- _ (2014). Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018. México: Sin editorial.
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional. Publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2006.
- CODENA y CESNAV (2013). Glosario de Términos Unificados del Curso Básico en Seguridad Nacional para Funcionarios de la Administración Pública Federal. México: Sin editorial.
- Jellinek, G. (2004). Teoría General del Estado (2da. Reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (2008). Teoría General del Estado. México: Editorial Coyoacán.
- Cintra, J. T. (1991). Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo. México: CESNAV.
- Bertalanffy, L.V. (1989). Teoría General de Sistemas (7ma. Reimpresión). México: FCE.
- Santos Caamal, M. (2013). El Modelo General de la Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional. México: Centro de Estudios Superiores Navales.
- Cervera Medel, M. (2008). FODA: un enfoque prospectivo (Working Papers 9. Prospectiva Política). México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.
- Hernández Suárez, A. (2014). Análisis del Sistema de Seguridad Nacional. Trabajo de Investigación.
- Vargas Aguilar, Simón (2014, 6 de diciembre). Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Periódico La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/06/opinion/027a2pol> el 5 de enero de 2015.
- Ibarrola, J. (2014, 3 de mayo). Programa para la Seguridad Nacional, Parte I. Periódico Milenio. Recuperado de http://www.milenio.com/firmas/juan_ibarrola/Programa-seguridad-nacional-Parte_18_292350780.html el 6 de enero de 2015.



Territorios Indígenas Geopolíticos, un Balance en torno a la Implementación de Nuevas Políticas de Seguridad; la Garantía que ejerce la Armada de México

Geopolitical Indigenous Territories, a Report Regarding The Implementation Of New Security Policies; The Warranty That The Mexican Navy Represents

Pp: 49 - 64

Resumen

El presente ensayo plantea la necesidad existente de generar líneas de intervención en torno al ámbito de la Seguridad Nacional con relación a las “nuevas” estrategias de combate al crimen organizado, en este caso las policías comunitarias y grupos de autodefensa, proyectando metodologías de investigación de las ciencias sociales; para tal caso se proponen estudios comparativos e interpretativos, que proporciona la Antropología Social. Si bien se ha discutido el uso de la Antropología para usos bélicos, al servicio del Estado, la idea central del ensayo deriva en la incursión en Pueblos Originarios, Derechos Humanos, Derechos Indígenas, Fuerzas Armadas, y Estado, con el propósito de sustentar ventajas geopolíticas al servicio de la Nación en contra del crimen organizado y problemas que atentan contra la estabilidad política, económica y social de México. Considerando los territorios indígenas como focos de atención para desarrollar políticas y generar a su vez tácticas militares. Evidenciando sin lugar a dudas que es un proceso de mediano a largo plazo.

Palabras clave:

Antropología Social, Seguridad Nacional, Fuerzas Armadas, Derechos, Pueblos Indígenas, Ventajas y Territorios Geopolíticos.

Abstract

The present essay propounds the necessity that exist to generate lines of intervention around the ambit of the National Security in relation to the “news” combat strategies against organized crime, in this case the community policing and self-defense groups, projecting methodologies of investigation from social sciences, for such a case proposes comparative and interpretive studies, that provides the Social Anthropology. Even though it has been discussed the use of the Anthropology for warlike purposes, at service of the State, the central idea of the essay derives in the raid of Native Peoples, Human Rights, Indigenous Rights, Armed Forces, and State, with the purpose of sustaining geopolitical advantages at the service of the Nation against the organized crime and other problems that threatening the political, economic and social stability of Mexico. Considering indigenous territories as focus of attention to develop policies and generate in turn military tactics. Evidencing undeniably that is a process of medium to long term.

Keywords:

Social Anthropology, National Security, Armed Forces, Rights, Indigenous Peoples, Advantages and Geopolitical Territories.

LICENCIADO ISAÍAS GUZMÁN HERNÁNDEZ

Académico. Egresado en el 2013 de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Licenciado en Antropología Social, con la orientación en líneas de investigación en Derechos Humanos, Indígenas, Territorio, Territorialidad, Antropología Jurídica, Historia y Etnohistoria.



Introducción

El contexto bajo el cual se desarrolla el presente documento gira en torno al proceso de lucha por parte del Estado y sus políticas de Seguridad Nacional en el combate al crimen organizado y grupos criminales de índole distinta al tráfico de drogas, armas, personas y demás mercancías que originan un retroceso al orden nacional. La idea surge a partir de una serie de lecturas y artículos publicados en su mayoría por el CESNAV (Centro de Estudios Superiores Navales), los cuales van orientados a políticas y propuestas en pro de la lucha contra el crimen organizado. Sumado a lo que diversos autores ya han planteado, se retoman proyecciones con el fin de “aterrizarlas” a un escenario poco analizado en materia de seguridad y, por supuesto, de características militares. Por ello, es importante hacer valer los recursos tanto materiales como naturales y humanos de los que el Estado mexicano dispone para utilizarlos como estrategias políticas y de acción emergente hacia los problemas con los que se enfrenta el país.

Es decir, se plantea la idea de incorporar a un sector de la población que si bien ha confrontado numerosos conflictos por intereses entre el Estado y particulares, es un número considerable de población que ocupa parte sustancial del territorio mexicano, nos referimos a las comunidades indígenas que por su característica de población ancestral poseen un conocimiento específico y meticoloso del territorio que habitan, espacio que se traduce como territorio geopolítico y estratégico tanto para los pobladores como para el Estado mismo, dada la orientación geográfica y el apoderamiento que puede existir en esos asentamientos indígenas ahora por parte de los grupos criminales, y en los que el acceso de la Policía Federal, Ejército y Armada puede resultar desfavorable e incluso inaccesible.

Por ello, y a partir de la conformación de las Policías Comunitarias y grupos de autodefensa, más que revestirlos de la concepción de organismos coercitivos en contra de las políticas Estatales de seguridad, se requiere de introducirlos al esquema nacional como un mecanismo autónomo *alternativo* en la solución y ejecución de operatividad efectiva. De esta manera evidenciando las pautas culturales por las cuales se han desarrollado dichos grupos, así como el análisis de la legislación nacional e internacional en materia de Derechos tanto Humanos como Indígenas y el compromiso de las instituciones castrenses¹ como el estandarte simbólico y de facto que prevalece en la memoria colectiva de la sociedad resultaría una nueva línea de intervención en la defensa de la Nación.

A simple vista carecerá de relevancia hablar o cuestionar la idea de la incorporación de la sociedad civil y las Fuerzas Armadas en el contexto de la lucha por la Seguridad Nacional; sin embargo, la idea no resulta

¹ En este sentido se ha énfasis, más que a cualquier otra institución de Seguridad, a la Secretaría de Marina-Armada de México, por su honestidad, valor y compromiso hacia la población civil, sin restar cualidades a las demás instituciones.



descontextualizada si nos referimos al alcance que puede haber en temas de seguridad, educación, salud, en suma, un crecimiento social general si nos planteamos la idea de reorientar el tema de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Seguridad Nacional al ámbito castrense; es decir, la manera en que resultaría adecuada la mancuerna entre grupos indígenas y el poder naval² mexicano.

La sociedad civil espera que los problemas que tienen que ver con la inseguridad al interior del país son propios del Estado y éste es y debe ser el encargado de resolverlos, esta idea puede ser válida, pero no del todo acertada, ya que en todo el territorio mexicano confluye una gran diversidad de grupos sociales, los cuales, a su vez, representan problemas y demandas tan diversos como pueden existir.

Correspondería entonces no solo al Estado mexicano resolver las diferencias y el sin fin de problemáticas existentes a lo largo y ancho del territorio, sino también a la sociedad en general con aportes e ideas innovadoras para acrecentar y reformular la lucha contra el crimen organizado y demás conflictos sociales. Resulta demasiado interesante e imprescindible retomar la idea del Capitán de Navío, Mario Alberto Góngora Villareal (2013) y su aporte sobre los grupos de Autodefensas y policías comunitarias, donde el debate queda abierto a si son o no una buena estrategia para la resolución de conflictos entre los propios indígenas y el crimen organizado.

Es entonces importante hacer un breve señalamiento acerca de cómo y en qué contexto se desarrollan las policías comunitarias, como instrumento evaluativo de los objetivos que se quieren lograr, así como el proceso funcional de las mismas y por consiguiente observar y reforzar las limitaciones u obstáculos que impiden su desarrollo y seguro avance. Si bien las comunidades indígenas han prevalecido a lo largo de varios siglos aun después de la colonización y que a lo sumo conservan mitos de origen y filiación, también reconocen y fomentan una cultura política y orden al interior de sus comunidades.

Considerando “usos y costumbres” en el panorama de ordenamiento jurídico y orden social, reconocen un sistema normativo propio que ejercen para resolver conflictos internos y/o externos³. Si bien en un principio se han creado para solucionar problemáticas menores, los grupos de autodefensa y policías comunitarias han logrado saltar al escenario público al proyectarse en contra de la incertidumbre que les ocasiona la inseguridad al interior y exterior de sus territorios, ya que cada vez más se ven afectados por grupos criminales que atentan contra la integridad y Seguridad Nacional, en razón de que el escenario afectado con el avance del crimen organizado va de los sectores industrializados, a los lugares con poca o nula presencia del cuerpo de seguridad que brinda el Estado mexicano.

2 Se hace referencia en primer lugar al poder naval, en este caso a la Secretaría de Marina-Armada de México, sin dejar de lado a la Secretaría de la Defensa Nacional, a consideración de la importancia y el prestigio que declara la SEMAR.

3 Los conflictos externos a los que se hace referencia tienen que ver con las reyertas ocasionadas con comunidades indígenas con las que comparten códigos culturales y en muchos de los casos conflictos entre ellos, principalmente por territorios.



[...] las actividades de la delincuencia organizada han afectado sobre todo a la población rural, indígenas y campesinos de diversos estados de la República, quienes cansados de los cada vez más frecuentes secuestros, extorsiones y asesinatos perpetrados en la impunidad por el crimen organizado, han decidido agruparse y armarse para hacer justicia por su propia mano y garantizar la seguridad de sus comunidades, surgiendo así los auto-denominados grupos de autodefensa (Villarreal 2013, 7-8).

Los grupos de autodefensa en este sentido pueden entenderse como la respuesta a la falta de seguridad y procuración de justicia hacia el interior de sus comunidades, sin embargo, parecerá como resultado de la inestabilidad de un Estado y sus políticas de seguridad. Si se argumenta que la constitución de dichos grupos es por y en contra del sistema jurídico vigente que rige la Soberanía Nacional, estaríamos creyendo o cayendo en la idea de un Estado débil, quebrantable e insostenible en sus tres órdenes de gobierno. Necesitamos replantear entonces la idea y hacer visibles las pautas por las que se desarrollan los grupos de autodefensa y las policías comunitarias.

Los factores que han determinado la conformación de las organizaciones indígenas en pro de la delincuencia tienen origen en circunstancias que se circunscriben en hechos de pobreza extrema, alta marginalidad; al igual que la misma incertidumbre y la desconfianza que se ha conformado en cuanto a los órdenes de gobierno que operan y que en ocasiones encubren los actos delictivos de los grupos que ejercen violencia al interior de las comunidades.

Han transcurrido ya casi 16 años desde que se propuso un trabajo formal de la Policía Comunitaria en el estado de Guerrero, misma que ha entablado modelos de negociación y planteamientos de conciliación y resolución de conflictos con otras comunidades, no es el modelo por el cual debamos optar para resolución de problemáticas públicas en cuestión de seguridad, sino considerar aspectos y puntos clave, experiencias, limitaciones y garantías que conlleva este sistema, que más que denominarlo autónomo, en este contexto de la seguridad nacional lo denominaría *alternativo*.

Es entonces que a comienzos de los años noventa, en la montaña de Guerrero, se sufría, al igual que en otras regiones del país, una ola de delincuencia e inseguridad. Tal situación era muchas veces solapada por las instancias de gobierno [...] y fue por ese motivo que se impuso la necesidad de establecer una justicia y un derecho que retomaran lo que nuestros pueblos habían realizado, pero que de acuerdo a las condiciones actuales. Así, mientras que en otros lugares se verificaban linchamientos de delinquentes e incluso de policías y autoridades vinculadas a la delincuencia, en la costa-montaña se comenzaba a vivir un proceso de integración de los pueblos, nacido de su cultura y de su forma de trabajar, discutir y construir colectivamente soluciones a los problemas comunes⁴.

Entendiéndose, entonces, que el orden jurídico bajo el cual se rige el

4 Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria, Guerrero. En, Otras Geografías, Experiencias de Autonomías Indígenas en México, Gasparello Giovanna y Quintana Guerrero Jaime (coord.) Universidad Autónoma Metropolitana 2009. Págs.57-58.



Estado mexicano no está mal planteado, sino, más bien los casos de corrupción y los sujetos encargados de ejecutar dichas acciones son los que han debilitado y fracturado las políticas impuestas por el Gobierno Federal. Reformulando la idea de que lo que se debe atacar en principio es el mecanismo que opera en la intervención y ejecución por parte de las autoridades municipales, estatales y federales, en el ámbito de la procuración de justicia y no así las políticas públicas. De esta manera hay que atender el proceso de construcción de autonomías, las cuales implican la libre determinación, la ejecución de sus propios programas y el reconocimiento de sus autogobiernos comunales, municipales o regionales.

Autonomía no es independencia ni implica soberanía, elementos indispensables en la integración de un Estado. Autonomía es, tal y como está formulado en propio concepto, una entidad menor en el interior de una entidad mayor única y soberana. En la autonomía, en su concepción pura, está indicada esa pertenencia, de manera que el debate debiera ser en cuanto a las formas de esa relación y no en cuanto a una supuesta amenaza de desintegración del Estado-nación. (López y Rivas, 2004).

La idea de formular una acción emergente entre Estado y comunidades indígenas recae en la idea de fortalecer la delgada línea de relaciones entre éste binomio; es decir, para el buen funcionamiento de las autonomías y más precisamente los grupos de autodefensas y policías comunitarias el poder y la presencia del Estado es indispensable, de tal manera que lo que debe discutirse es la relación y acción en pro de la lucha contra el crimen organizado y las amenazas con las que se enfrenta la sociedad en general, fortaleciendo los lazos y la estructura social; muy contrario al supuesto en donde la configuración de las autoridades alternativas atentan contra el ordenamiento constitucional.

Pero ante tal discusión se plantea la interrogante del por qué las Fuerzas Armadas deben ser facultadas para llevar a cabo la tarea de confrontar al crimen organizado y atender demandas de la población civil si en la memoria colectiva de la gran mayoría de los ciudadanos existe la idea de que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea solo deben intervenir en caso de guerra frente a las amenazas exteriores. La respuesta parece recaer en el cáncer que se ha venido propagando en México; es decir, los actos de corrupción, en donde el sector con mayor nivel en corrupción es la policía mexicana.

En un estudio realizado en América Latina por la Transparency International⁵, en el año 2013, los datos son verdaderamente alarmantes, en una escala del 1 al 5, donde 1 significa que la corrupción no es un problema que afecte al país, y que 5 es un problema de suma gravedad, los mexicanos encuestados calificaron con un 4.7 solo por debajo de Paraguay. Así, las instituciones más afectadas por la corrupción se encuentran: la Policía, los

⁵ Transparency International (TI) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista. Desde su fundación en 1993 ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. En <http://www.ti.org.mx/transparencia-internacional/> consultado jueves 18 de febrero de 2016.



Partidos Políticos y los Funcionarios Públicos con un 73%, 72% y 67%, respectivamente.

Precisamente, se podría tratar de solucionar el problema de la corrupción a nivel nacional con la reestructuración de la policía mexicana; sin embargo, resulta no ser un problema superficial, y mucho menos una solución a corto plazo, por lo que abordar el tema del por qué las Fuerzas Armadas, como garantes de la Seguridad Nacional, la dinámica con la que ejercen su papel los militares es de acentuación mayor en temas de interés social, ética, procuración y preservación de garantías individuales, así como el sumo respeto a los Derechos Fundamentales tanto de la sociedad civil como los de los militares mismos.

Las Fuerzas Armadas están facultadas y diseñadas para proporcionar múltiples servicios y ejecutar tareas diversas, no se limitan solo a la defensa nacional. Como bien lo señala (Espinosa 2011:54): de manera integral y en apoyo a las funciones de los órdenes de Gobierno local y municipal, ofrecen al pueblo mexicano protección, asistencia y diversas clases de servicios. [...] El Ejército, Armada y Fuerza Aérea auxilian a la población civil cuando se presentan necesidades generales e inmediatas que deben ser atendidas con urgencia; asimismo, realiza acciones cívicas y obras sociales en favor del avance y desarrollo de los estados, todo ello a solicitud del Presidente de la República, o en su caso, del Gobernador Constitucional del Estado de que se trate.

La disciplina se entiende como el lineamiento de conducta que se basa en la obediencia y es parte intrínseca de todo militar, cuyas máximas principales deben ser el honor, la justicia y la moral castrense como lo ordena la tradición jurídica militar. En materia marcial es claro que se aplica un derecho de mando, de ahí la importancia de la disciplina, que evidentemente es el elemento que da consistencia a la efectividad del Ejército [...] los principios de jerarquía y estricto respeto al grado, aunados a la importancia del mando, al cabal cumplimiento de las instrucciones y los conceptos de valor y honor constituyen indiscutibles pilares que soportan el peso de la sólida estructura de las Fuerzas Armadas [...] funda su existencia en la lealtad, honradez, obediencia, disciplina, respeto, valor y entrega cuyo fin es la defensa de la soberanía y la seguridad nacional (Espinosa, 2011: 5).

El estricto apego a las leyes y el respeto por el grado, el espíritu de cuerpo y todas aquellas características que envisten a los miembros de las Fuerzas Armadas son sustanciales y de ellas se fundamenta y preserva el poder tanto fáctico como simbólico⁶ que detonan los mandos militares a lo largo y ancho del territorio mexicano. Planteado lo anterior pretendo no recaer ni mucho menos interpretar que los demás cuerpos armados (policía) carezcan de dichos valores y principios, atenuando la incursión en dicho tema.

Las Fuerzas Armadas mexicanas deben y pueden participar en la persecución y ejecución de tareas que derivan del crimen organizado. A partir

⁶ Con poder simbólico se hace referencia al imaginario que se preserva en torno a los militares, pueden ejercer poder aun con el simple hecho de portar el atuendo militar, las insignias y el armamento, un militar en sí mismo puede concebirse como un símbolo.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

de 1996, derivado de la tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación XXVIII/1996 y XXX/1996 se permitió la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina [...] Asimismo, las jurisprudencias 34/2000 y 38/2000⁷ dan fundamento legal a la participación del Ejército en el combate a la criminalidad con lo que se salvan las limitantes constitucionales que impiden al Ejército participar en estas tareas.

La antropología aplicada⁸ como herramienta necesaria en la Seguridad Nacional

Si bien se ha discutido acerca del uso y el alcance que puede tener la antropología social como ciencia en el estudio del hombre y más ahora en el estudio de las instituciones, resulta interesante replantear la idea de plasmarla como herramienta estratégica para el uso en la Seguridad Nacional, tema que ya ha sido discutido y llevado a cabo desde sus inicios, en colaboración con los Estados y su aporte en la colonización y pos colonización. Su participación en el modelo implementado pero de nulo aporte y alcance en sus objetivos con la política impuesta denominada el indigenismo, cuya labor correspondía a borrar todas las diferencias culturales e incorporar al indígena a los sectores asalariados, es decir sacarlos de su atraso cultural y reposicionarlos al modelo de los estados-nación.

La antropología resultaba ser una herramienta bastante útil para conocer e interpretar los pueblos que habitaban las colonias europeas, especialmente porque su experiencia, vivencia y costumbres eran diferentes a las de los países colonizadores. Tal es el caso de la Corona Británica, la cual poseía tal gama de “súbitos” que resultaba difícil elaborar políticas públicas generales para todo el imperio (Dávila, 2008: 8).

Si interpretamos de manera contextual el surgimiento y la implementación de la antropología social nos damos cuenta que efectivamente sirvió para el dominio preciso y sistemático de la colonización; sin embargo, en este contexto lo que se pretende es darle un sentido dinámico y de incorporación al ámbito de seguridad y estrategias empleadas por el Estado y más precisamente por la Armada de México, con el fin de sacar el máximo provecho en cuanto a los estudios que pueda arrojar la antropología aplicada en los territorios indígenas y en donde las fuerzas militares tengan presencia, todo ello en beneficio de la sociedad mexicana.

Se ha discutido ya, que el ejercicio de la antropología no debe promover y participar en la elaboración de escritos como manuales, estudios culturales y determinadas formas de pensamiento del sujeto en contra de los núcleos

⁷ Ejército, Fuerza Aérea y Armada. La determinación de cuáles son sus funciones, exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la comprensión de las garantías individuales y de la seguridad pública, conforme al régimen jurídico vigente. Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional. Rubros 34/2000 y 38/2000 respectivamente, para ver las Jurisprudencias completas consultar <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>

⁸ Para fines de este concepto “Antropología aplicada” se le otorga el sentido al cual se refiere el Doctor José Medina González Dávila, en un artículo propuesto para la revista del (cf. CESNAV 2013), cuyo fin propone a la antropología y metodología como coadyuvante en la Seguridad Nacional.



estudiados, pues al igual que en casi todas las disciplinas, existe un código de conducta y de ética profesional antropológica, el cual determina el uso de la información que se recaba por medio del trabajo de campo como la principal herramienta y quizá la más enriquecedora sea la entrevista, sin embargo, los estudios antropológicos pueden derivar en muchas otras funciones dependiendo del proyecto o programa al cual se emplean, todo ello sin caer en el supuesto enriquecimiento intelectual y de beneficio del Estado o de las instituciones a costa de los problemas que se desprendan hacia los núcleos estudiados.

Por ejemplo Joseph G. Jorgensen⁹, en uno de sus artículos sobre Ética y Antropología nos dice que: Las agencias de defensa pueden estar interesadas no sólo en estudios de organización económica, social y política y movimientos sociales sino también en obtener información acerca de activistas políticos o de individuos que pueden llegar a serlo. El proyecto Camelot, el informe Beals (1967) y recientes solicitudes de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Marina y otras dependencias del departamento de defensa de los Estados Unidos han evidenciado que tal información es altamente deseada y que los antropólogos reciben solicitudes para proveerla.

A propósito con lo que se desarrolla en otras geografías militares como bien lo señala (Dávila, 2013: 69) [...] la antropología representa una potencial herramienta para el Estado mexicano en términos de una coadyuvanza directa al proceso de toma de decisiones estratégicas. En términos específicos, la aplicación de la ciencia antropológica puede beneficiar a la toma de decisiones de alto nivel de la Secretaría de Marina-Armada de México, al proporcionar el contexto vinculante social de numerosos fenómenos que podrían atentar contra la integridad de nuestro país.

Así, la información que puede desprenderse de una investigación antropológica es sumamente completa si se pone en comparación con estudios sociológicos, demográficos, estadísticos o económicos, pues su intención no es solo la de arrojar datos estadísticos mutables, sino de ocuparse en información particular detallada sobre uno o muchos de los aspectos que rigen la vida de los sujetos de estudio, evidenciado así el comportamiento, las funciones y dotando de significados todos aquellos signos y símbolos que para muchos estudios resultarían innecesarios tratar, pero que de tales datos pueden desprenderse las respuestas a las grandes interrogantes del comportamiento humano, generando y proponiendo temas de investigación y ejecución para un mayor equilibrio político-social.

Contrario a otras disciplinas descriptivas o teóricas como la sociología, la antropología no acepta intermediarios entre el investigador y la realidad: los datos derivados de campo son componentes esenciales en el ciclo teórico-práctico-teórico, lo cual lleva a que los aportes derivados de la metodología antropológica sean apegados a la realidad observable y predecible, retomando

⁹ Para una ilustración más detallada sobre el tema, consultar el artículo completo en: http://www.ciesas.edu.mx/publicaciones/clasicos/00_CCA/29_JGJ_01.html



do las aproximaciones de otras ciencias para fortalecer sus interpretaciones integrales presentes y potenciales futuras (Dávila 2013:69).

Es en este punto, argumentando el papel determinante y omnipresente de las Fuerzas Armadas, grupos de autodefensa, la sociedad civil, grupos y comunidades indígenas y la determinación que la antropología y su método de estudio, donde el presente ensayo cobra sentido estricto en cuanto a la generación de conocimiento al aporte de políticas públicas y su instauración al ámbito de la Seguridad Nacional, al considerar pertinente abordar el tema de la Seguridad Nacional en conjunto con el conocimiento y experiencias concretadas a partir del estudio de comunidades indígenas¹⁰, precisando en el ámbito de los territorios indígenas como puntos estratégicos y ventajas geopolíticas que de ellos pudieran desprenderse.

Se hace hincapié en el concepto de territorios indígenas y su aportación en el ámbito de la Seguridad Nacional, considerando que estos, pueden aprovecharse en colaboración con los sujetos indígenas a partir del detallado conocimiento y ocupación de sus linderos, costas, puntos de acceso a sus territorios, fronteras, parajes de difícil acceso, rutas comerciales, entre muchos otros. El tema puede resultar ostentoso; sin embargo, con el adecuado tratamiento, reflejaría una importante estrategia en el combate contra los grupos criminales, los cuales a partir de variadas circunstancias han generado nuevos procedimientos y mecanismos de operación, sacando ventaja de los grupos más vulnerables de la sociedad, al respecto se señala lo que el Embajador Eduardo Ibarrola Nicolín (2014:11) destaca:

Resulta evidente que las redes de traficantes inician sus actividades criminales desde los países de origen de los flujos migratorios. Así lo constató, por ejemplo, una interesante investigación periodística realizada por el diario guatemalteco Siglo 21 el 6 de febrero del 2012, en la frontera entre Guatemala y México, la cual reveló que parte del elevado monto que los migrantes pagaban a los traficantes para llegar a su destino en EE.UU. es entregado a organizaciones criminales, a fin de que les dejen “libre paso” [...] ante esta situación, muchos de los migrantes carecen de recursos o se quedan sin ellos, no tienen destino próximo y consecuentemente son víctimas fáciles de todo tipo de atropellos y vejaciones por parte de individuos, grupos criminales y de malos elementos incrustados en las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno.

Es menester evidenciar hasta que puntos y en que ámbitos se ha desarrollado la delincuencia organizada, ya que los recursos mediante los cuales financian su estructura criminal ha rebasado la idea que en principio se tenía, pues su fuente de ingreso ya no solo se determina a partir de la fabricación y distribución de narcóticos, o en su caso al secuestro, la estructura criminal

¹⁰ Quiero hacer presente que los estudios que propongo desarrollar en/o que se plantean en este breve ensayo no pueden o son únicos de las comunidades indígenas o pueblos originarios, sino que el andamiaje antropológico va más allá de los estudios en zonas rurales, pues se han generado ya diversas líneas de investigación antropológica, tanto en el ámbito urbano, institucional, militar entre otros. Sin embargo, el planteamiento se desprende en principio por considerar los territorios indígenas como productos estratégicos por excelencia que están íntimamente ligados a sus habitantes, mismos que pueden generar múltiples conocimientos respecto a los puntos clave.



ha saltado a escenarios mucho más vulnerables; es decir, condicionan ahora la vida y el trabajo de muchos sectores más de la población. Considerando así, que la idea sobre los grupos de autodefensas más que ser un impedimento para el buen funcionamiento de las políticas para la Seguridad Nacional, retomarlas desde un punto estratégico aportaría de manera sustancial al progreso e innovación situacional en ámbitos de seguridad para el país.

Si nos proponemos a evidenciar las características demográficas así como las ventajas geopolíticas que del territorio mexicano pueden desprenderse, el Estado no solo estaría presuponiendo una riqueza excepcional de su territorio, sino que el control y defensa de éste sería mucho más ventajoso; es decir, concurrir en determinados puntos de acceso y control de tránsito en comunidades indígenas proporcionaría ventajas determinantes ante riesgos e incursiones de confrontación frente a los grupos criminales, incluso el aseguramiento y quema de sembradíos de droga, lo cual se proyecta con mayor regularidad en tierras comunales, mismas que con el consentimiento o no de los comuneros son ocupadas para la siembra de marihuana y amapola¹¹. Se estructuran con la minuciosidad y cautela de no ser captadas por el gobierno debido a que se encuentran en áreas muy remotas de las comunidades, en las que muchas de la veces los únicos que pueden acceder por el conocimiento exacto de la zona son los propios comuneros.

Esto genera una gran ventaja frente al Estado, asimismo, las fronteras se han vuelto foco de atención debido a su alta concurrencia y vía constante de migrantes influenciados por el crimen organizado a trasladar narcóticos de un punto a otro. Derivado de una serie de circunstancias tales como, la pobreza extrema, el acceso a la educación, vivienda, oportunidades de empleo etc. o contrario a ello, los salarios no son competitivos, tal es el caso de la policía mexicana, donde de nueva cuenta se convierten en un sistema vulnerable frente a ingresos que pueden llegar a percibir por corromperse.

Evidentemente, el uso exacto con el conocimiento exacto y la participación adecuada y bien planteada con los organismos civiles urbanos y las comunidades indígenas en acentuación a los territorios, arroja un manejo adecuado planteado en nuevas políticas de seguridad y ordenamiento social, considerando el conocimiento ancestral territorial que tienen los grupos con mayor presencia temporal en el territorio mexicano, conocimientos que generan y desarrollan tras generaciones, todas ellas cumplen la tarea de determinar cómo se regula la incursión en sus territorios. (Cetina 2013:20) señala con gran importancia y de manera certera lo que deriva del aprovechamiento de los territorios: [...] los problemas iniciales que se plantea la sobrevivencia humana, esos mismos que analiza de forma prioritaria la geopolítica, se relaciona directamente con el óptimo aprovechamiento del territorio, definido éste como la tierra, el suelo el espacio geográfico, pero

11 Me propongo hacer este señalamiento en base a experiencias sino vistas, por lo menos testificadas por un grupo indígena en la Sierra Sur del estado de Oaxaca, donde desarrollé mi investigación para mi tesis de Licenciatura, que sin abordar el tema de las siembras de marihuana en tierras comunales, los testimonios sin ser incitados al tema, resaltaron como consecuencia de los conflictos entre diferentes comunidades indígenas.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

también el espacio político donde se posa una determinada población, con la pretensión de sobrevivir y coexistir, convirtiéndolo en el componente primario y esencial donde se ubican las interacciones de poder que establece el hombre con su medio natural.

Lo mismo ocurre en el ámbito marítimo, pues México se encuentra rodeado en su mayoría por agua, lo cual es importante señalar debido al tráfico de drogas vía marítima.

México posee una gran extensión de litorales, zonas ribereñas y lacustres en torno a las cuales florecieron diversas sociedades prehispánicas. Existe evidencia arqueológica e histórica de que algunas culturas que habitaron el territorio mesoamericano encontraron en ellas un medio eficaz de subsistencia y supervivencia e idearon formas para el desarrollo de actividades como la pesca, el comercio y la guerra (SEMAR 2012, vol. I: 35).

Sincrónico al tráfico marítimo y la presencia de la Armada Mexicana para interceptar y desmantelar las embarcaciones criminales, en este mismo escenario confluyen grupos originarios que dependen en gran medida de la pesca, su vida se rige por lo que del mar, ríos, manantiales, nacimientos de agua, etc. pueden sustraer para manutención, comercio o supervivencia, consecuencia que los ha llevado al conocimiento preciso de la navegación, rutas marítimas comerciales, así también el detallado conocimiento del tiempo, clima y determinadas condiciones con las que interactúan cotidianamente, no basta entonces incrementar el poder material en manos del Estado, sino merece atención especial proponerse la incorporación de conocimientos en el medio marítimo por parte los pescadores, así como líneas fronterizas, parajes, rutas comerciales, territorios enmarcados en vías de difícil acceso para proyectarlas como medidas de estrategia político-militar.

Por ejemplo, como lo señala la Doctora María del Pilar Cetina (2012:35), en alusión a la estrategia y control geopolítico de Brasil, [...] la Escola Superior de Guerra en la formación de estos primeros cuadros académico-militares, encargados de promover la gestación de un auténtico pensamiento geopolítico brasileño, al cual se sumarían otros estudios, tal fue el caso del General Golbery do Couto e Silva, cuyas aportaciones versaron en un modelo de ubicación de “áreas geopolíticas” en todo Sudamérica, con la finalidad de atender los principales problemas y riesgos a la seguridad nacional de Brasil a partir de un trabajo de coordinación con los países limítrofes.

Es evidente que se trata de un proceso de mediano y largo plazo, toda vez que su incorporación depende en gran medida de la aprobación y de la participación racional de los ejes rectores del proyecto que en este caso serían las comunidades indígenas, se trata de un esquema que va desde el conocimiento de la estructura territorial y cosmovisión indígena, hasta el reconocimiento de sus derechos y los tratados internacionales en materia indígena, sin caer en el supuesto de la “no aprobación” comunal, pretender considerarlos saboteadores de las labores del Estado, todo ello por lo pro-



nunciado en la Ley de Seguridad Nacional que en su Artículo 5 apartado III y V plantea como amenazas: actos que impidan a las autoridades actuar en contra de la delincuencia organizada y actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.

Dejando clara la posición que toma en este punto la antropología y su ética profesional, descartando la idea de una ciencia al servicio del Estado con fines bélicos o en el peor de los casos de una ciencia a favor de un Etnocidio, por el contrario se trata de emplear los recursos intelectuales-ancestrales en favor de un beneficio común.

Por ende, realizar estudios que proyecten en primera instancia la estructura social indígena, para diseñar prácticas y estrategias en colaboración con la estructura militar. Por ejemplo: el Instituto Socio ambiental, en Brasil, destaca la intervención del ejército en territorios indígenas, y cómo se llevó a cabo la integración del ejército en tierras indígenas. La cual se planteó entre muchas otras cuestiones en qué medida y bajo qué propósito se debían instaurar pelotones en las demarcaciones indígenas, el argumento no se hizo esperar, pues todo alude a la defensa y Seguridad Nacional.

En los últimos años, la presencia del Ejército en el interior de las Tierras Indígenas ubicadas en el denominado “sector de frontera” de la amazonia brasileña se intensificó gracias a la instalación de pelotones y de operaciones de entrenamiento y de vigilancia. Esto configuró una nueva situación, resultado del encuentro de dos procesos que ocurrieron en Brasil en las últimas décadas: la prioridad geopolítica de la frontera amazónica desde las Fuerzas Armadas y la puesta en marcha en forma efectiva de los derechos indígenas inscriptos en la Constitución Federal de 1988, especialmente los derechos territoriales que resultaron en el reconocimiento por parte del Estado -de su demarcación- de extensas tierras indígenas contiguas al sector fronterizo internacional¹².

Al igual que en Brasil, México cuenta con un vasto sector de población indígena, asimismo, cuenta con fronteras y regiones costeras de ventaja política-económica y estratégica, que sin lugar a dudas pese a esa gran ventaja posee también alto grado de vulnerabilidad, lo cual se estima y se proponen medidas de seguridad vía terrestre, aérea y marítima, evidentemente en los espacios terrestres y marítimos el poder castrense interacciona directa e indirectamente con sociedad civil, donde los lugares coincidentes resultan importantes en medidas de seguridad, acceso y estrategia geopolítica. Considero entonces que los territorios indígenas determinan mucho más de lo que aparentan, pues a pesar de poseer un significado abismal para los indígenas, el conocimiento que puede adquirirse sobre el uso y beneficios de sus territorios puede ser ventaja en el combate contra el crimen organizado y amenazas tanto interiores como extranjeras posibles.

12 Pueblos Indígenas y Soberanía Nacional, Instituto Socio-ambiental en <http://pib.socioambiental.org/es/c/0/1/2/indios-e-militares> consultado lunes 7 de marzo de 2016.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Hablar de la naturaleza del concepto de la geopolítica y lo que ello implica consecuentemente conlleva a legitimar la apropiación y los medios mediante los cuales los seres humanos han desarrollado técnicas y medidas de supervivencia, plasmadas en el control y protección de lo que se interpreta como la unidad específica de habitar y convivir, así la protección y procuración de sus habitantes frente a amenazas exteriores.

Derivado de la tesis de la Doctora (Cetina 2013:21) en alusión a una geopolítica prehispánica: el problema radica en la escasa noción y la poca valoración que le damos al quehacer geopolítico de esos primeros pobladores y de sus líderes, quienes fueron capaces de elaborar una auténtica geoestrategia para garantizar la sobrevivencia de los suyos, y al mismo tiempo hacer prevalecer su dominio sobre otros pueblos, algunos cercanos, pero también lejanos [...].

Si bien el tema sobre la determinación de las políticas impuestas desde tiempo atrás en favor de la protección territorial ya quedaba expresa, su alcance en aquel momento favoreció el auge y desarrollo de un gran imperio, lo que se traduce en el tiempo contemporáneo como la reformulación de dichas estrategias, ahora bien con el recurso más próximo a los conocimientos y técnicas ancestrales que recaen en los pueblos originarios de todo el territorio mexicano, que sin lugar a dudas persistir la implementación de estrategias re-formuladas y con nuevos actores y nuevos proyectos pronunciados en contra de un sector que cada vez más avanza y amenaza los intereses de la Soberanía y Seguridad nacionales, proyectaríamos un recurso eficiente sustentado en el pueblo mexicano, evidentemente con un arduo y complejo trabajo, que su desarrollo tomaría tiempo pero ventajas y respuestas probatorias.

Conclusiones

Más que concluir, se resalta la idea de que México cuenta con infinidad de recursos materiales y naturales, en los cuales se ha apoyado a lo largo del tiempo para desarrollar mecanismo de defensa y protección a la población nacional, convirtiéndose en un Estado sustentado en su pueblo y un pueblo que se vale a partir de la protección que le brinda el primero. Abordar temas de interés social, Seguridad Nacional, entre otros, proyecta un gran reto tanto para altos Mandos como para la sociedad, entablar un diálogo del cual se desprendan aportaciones sustanciales requiere de mucha entrega y disposición, incorporar a los sectores más vulnerables del país en materia de seguridad conlleva a resaltar de nueva cuenta el compromiso que existe entre el poder del Estado y su población.

Retomar la idea de sustentar políticas de seguridad en los pueblos originarios tornaría una ventaja importante y quizá imprescindible en los tiempos actuales, los avances en la ciencia social aumentan las expectativas de generar nuevas y certeras propuestas de apoyo coordinado para combatir los



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

problemas por los cuales México atraviesa, la antropología social, cuenta con las herramientas y metodología para adquirir esos nuevos conocimientos, claro, sumado al gran compromiso que existe por parte de las instituciones castrenses en nuestro país.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Fuentes consultadas

- Carlos Espinosa, Alejandro (2011), “Derecho Militar Mexicano”. México: Editorial Porrúa.
- CRAC (2009), “La necesidad de una policía comunitaria y las condiciones que han favorecido su presencia en la Montaña y en la Costa Chica de Guerrero”, págs. 57-58. En Giovanna Gasparello y Jaime Quintana Guerrero (coords.) *Otras Geografías: Experiencias de autonomías indígenas en México*. México: UAMI.
- CAP. NAV. C.G. DEM. Góngora Villarreal, Mario Alberto (2013). “Grupos de Autodefensa ¿Un problema o una solución para la inseguridad del país?” *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, No. 2 Abril-Junio 2013, México: CESNAV.
- Gonzáles Dávila, José Medina (2008). “La Antropología Militar: ¿Aplicación o Perversión de la ciencia?”. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. No. 6 Julio-Diciembre 2008, México: Universidad Iberoamericana.
- (2013) “La antropología como coadyuvante en la defensa y la seguridad nacional de México: una síntesis introductoria a la ciencia antropológica aplicada”. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, No. 1 Enero- Marzo 2013, México: CESNAV.
- Ibarrola Nicolín, Eduardo (2014) “La Cooperación Internacional de México con Centroamérica en Materia de Seguridad. Guatemala y Frontera Sur”. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, No. 2 Abril-Junio 2014, México: CESNAV.
- Jorgensen G., Joseph (Sin Fecha) “Sobre Ética y Antropología”. *Clásicos y Contemporáneos en Antropología*. México: CIESAS, UAMI, UI. Disponible en: <http://www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/Clasicos/Index.html>
- López y Rivas, Gilberto (2004), “Autonomías: Democracia o Contrainsurgencia”. México: Era.
- Ostos Cetina, María del Pilar (2012) “La proyección Geopolítica de Brasil en el siglo XXI”. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Enero-Marzo 2012, México: CESNAV.
- (2013) “La Geopolítica prehispánica y su incidencia en el diseño de una estrategia actual de reposicionamiento internacional”. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, No.1 Enero-Marzo 2013, México: CESNAV.
- Secretaría de Marina-Armada de México (2012) “Historia General de la Armada, Secretaría de Marina-Armada de México. Su desarrollo histórico de la época prehispánica a la posrevolución”. Tomo I. México: SEMAR 2012.
- Ley de Seguridad Nacional. Disponible en:
- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf
- Instituto Socio ambiental. “Pueblos Indígenas y Soberanía Nacional”. Disponible en <http://pib.socioambiental.org/es/c/0/1/2/indios-e-militares-extraido>: lunes 7 de marzo de 2016.
- Tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación XXVIII/1996 y XXX/1996: Rubros 34/2000 y 38/2000 respectivamente, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>



Tensiones y Distensiones en el Noreste Mexicano: Fenómenos Regionales y Transnacionales vinculados a la Seguridad Nacional e Internacional

Tensions And Distensions In The Mexican Northeast: Regional And Transnational
Phenomena Linked To National And International Security

Pp: 65 - 82

Resumen

La región noreste de México (Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila) son poseedores de una dinámica regional particular, la cual les otorga a sus habitantes una identidad social característica del resto de la República Mexicana. Sin embargo, ésta es compartida con el Sur de Texas, la cual influye en la dinámica regional y en su configuración fenomenológica. Este texto plantea cómo la relación Sur de Texas-Noreste de México plantea nuevos retos transnacionales para hacer frente a las amenazas a la Seguridad Interior y Nacional de México, así como a la Seguridad Internacional.

Palabras clave

Noreste de México, Texas, conformación identitaria, dinámica social, tolerancia social, delincuencia organizada, tráfico de armas, migración.

Summary

The northeastern region of Mexico (Tamaulipas, Nuevo Leon and Coahuila) have a particular regional dynamic, which gives their inhabitants a social identity characteristic of the rest of the Mexican Republic. However, this is shared with South Texas, which influences regional dynamics and its phenomenological configuration. This paper discusses how the South Texas-Northeastern relationship of Mexico poses new transnational challenges to address the threats to Mexico's Interior and National Security, as well as International Security.

Key words

Northeast Mexico, Texas, identity formation, social dynamics, social tolerance, organized crime, arms trafficking, migration.

DR. JOSÉ MEDINA GONZÁLEZ DÁVILA

Licenciado en Relaciones Internacionales por el ITESM, Maestro en Estudios Internacionales por el EGAP-ITESM y Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana. Sus campos de especialización son la etnología, la antropología aplicada y la antropología militar. Catedrático del Centro de Estudios Superiores Navales.



Introducción

El noreste de México es una región donde, tradicionalmente, se han gestado un conjunto de fenómenos sociales que han impactado al territorio nacional en su conjunto. En el marco contemporáneo de los estudios en materia de Defensa y Seguridad Nacional, el noreste mexicano como región geográfica y socio-cultural debe ser comprendida no sólo como un área de atención para el Gobierno Federal Mexicano y las Fuerzas Armadas que luchan contra el narcotráfico, sino como una región dinámica que comparte procesos y fenómenos sociales con el sur de Texas. De esta forma, mientras que la región posee atribuciones y características propias, también posee elementos mutuamente vinculantes con otras regiones de México y de Estados Unidos.

Para efectos de este texto se tomará como eje analítico la descripción de la dinámica histórica, social, cultural y militar en el noreste de México. Los datos que fundamentan las reflexiones presentadas son producto de un esfuerzo de investigación etnográfica y etnológica aplicada del autor en la región de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en México, así como en Texas, Estados Unidos entre los años 2008 al 2012.

En el contexto de los estudios sobre la Seguridad Nacional en un entorno geopolítico, la identificación de las interconexiones dinámicas y de los paquetes relacionales entre México y Estados Unidos desde una dimensión antropológica nos ofrece una perspectiva renovada y amplia de los fenómenos sociales que dan forma a las manifestaciones sociales, étnicas, políticas y religiosas del cuadrante superior oriental de nuestro país.

El Noreste Mexicano y Texas: un área cultural separada en dos países

De carácter político, así como en gran parte de la opinión pública mexicana y estadounidense, la frontera internacional impuesta en 1848 por el Tratado de Guadalupe-Hidalgo define los límites y alcances de las extensiones nacionales de México y de Estados Unidos. Las disposiciones federales de ambos países han impuesto un conjunto de restricciones aduanales y migratorias en torno a la frontera, y ésta se reconoce como el límite de la jurisdicción territorial soberana de ambos Estados. Sin embargo, partiendo de la dinámica social regional tanto histórica como presente, se reflejan los procesos unificados y vinculantes entre ambos países, lo que da pie a la creación de un área cultural unificada que se encuentra dividida en dos países.

El territorio que integra el noreste Mexicano, puede entenderse en términos generales como aquel que se encuentra delimitado por los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Reconociendo que las particularidades socio-culturales de cada micro-región dentro de estos tres estados es diferente pero con fenómenos sociales mutuamente vinculantes que les



otorgan una unidad y continuidad histórico-cultural, el noreste mexicano puede contextualizarse como un Área de Estudio Etnológico en sí misma: suficientemente amplia para efectuar estudios comparativos entre diferentes segmentos sociales al interior, pero acotada en función a fenómenos integrales característicos de la región (Josselin de Jong: 1977 [1935]). Por su parte, es imposible ignorar a Texas como parte de la misma Área, y como parte integral de la fenomenología regional.

Los territorios de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Texas han sido escenario de tensiones, distensiones y conflictos desde el siglo XVI, procesos que de una u otra forma siguen vigentes hasta nuestros días. Desde el primer contacto con los conquistadores/exploradores europeos, este territorio ha sido testigo de un *continuum* de oposiciones étnicas, religiosas y sociales que se han manifestado en conflictos de alta y baja intensidad, en un constante ciclo de desafío y respuesta entre los participantes¹.

Además de las dificultades por la compleja geografía de la región, los conquistadores españoles se vieron enfrentados a una amplia red de alianzas entre los diferentes grupos indígenas que existían en la región. Para el caso específico del área objeto de discusión de este trabajo, la presencia de dos grupos amerindios dio como resultado un flujo de tensiones y conflictos que perduró hasta el siglo XX y que en su momento fueron compartidos por la República de Texas y Estados Unidos: los Apaches y los Comanches. Ambos grupos indígenas, aunque poseedores cada uno de una dinámica relacional particular, fueron causa de numerosos procesos sociales, de urbanización y de construcción de la infraestructura regional que han dado forma al noreste mexicano y al suroeste estadounidense (Medina, 2015: 33-39).

Es incuestionable que ambos grupos amerindios representaron una de las mayores amenazas para la Nueva España así como posteriormente para México y Texas, debido a que éstos llevaron a cabo incursiones y partidas de guerra en territorio mexicano, llegando incluso hasta el centro y sur de México². Lo anterior obligó a que las autoridades virreinales desarrollaran una compleja red de misiones a lo largo del territorio para convertir a los “salvajes”. Estas misiones fueron acompañadas por guarniciones militares y presidios, lo que dio paso a la formación de asentamientos urbanos (Robles: 1938). En esta distinción entre las rancherías indígenas y los pueblos no indígenas, los segundos requirieron de una compleja red de caminos para el desplazamiento de personal, así como del desarrollo de una infraestructura de soporte, por lo que el comercio regional se incrementó a partir de la consolidación de caminos y de asentamientos españoles, y es así como el Camino Real al Norte, que fue desarrollado como parte de una estrategia militar, religiosa y política, el cual conectaba las misiones del Sur de Texas (cerca del actual Corpus Christi, TX.) hasta la capital del Virreinato (Medina, 2009).

1 La siguiente síntesis socio-histórica de la región es producto de un resumen analítico del autor. Para mayor información ver Medina (2015) ¿Qué significa ser Apache en el siglo XXI? Continuidad y Cambio de los Lipanes en Texas, INAH/CONACULTA, México.

2 Ídem.



Pese a estas medidas, el territorio del noreste nunca fue totalmente controlado, ni la autoridad virreinal pudo ser totalmente consolidada. Centros urbanos importantes como Villa de Santiago del Saltillo, Nuestra Señora de Monterrey y San Antonio de Béjar fueron núcleos aislados de la población no-indígena, rodeados por amplias regiones de desiertos y montañas cuyo control era casi exclusivamente amerindio. Numerosas milicias regionales fueron creadas como mecanismos de defensa para las pocas ciudades, pueblos, ranchos y misiones sin mucho éxito. Tan sólo en el caso de Texas existieron misiones como la de Nuestra Señora del Espíritu Santo de Zúñiga, que debió ser fundada siete veces debido a los constantes ataques de los Apaches (La Vere, 2004).

Es en este contexto, donde se desarrolla una tendencia regional a la autonomía y a la auto-dependencia, que se concentra en la supervivencia y defensa comunitaria en un entorno hostil independientemente de la autoridad civil o militar regional. Debido a las características geográficas, las condiciones climáticas extremas y los constantes conflictos con los amerindios regionales, la población no-indígena desarrolló mecanismos de negociación, apoyo social mutuo, y de autonomía en relación las autoridades, lo cual llevó a que amplias regiones del noreste mexicano y Texas no aplicaran las leyes y normatividad gubernamental de manera tan rigurosa como en otras regiones de la Nueva España y posteriormente México.

Las tensiones interétnicas entre los indígenas y los no-indígenas continuaron mientras que otros fenómenos regionales complementaron la complejidad regional. Ya desde el siglo XVII, las autoridades españolas llevaron a contingentes de sus aliados Tlaxcaltecas para combatir a los Apaches, sin éxito (Santoscoy, 2000: 44-51). Como estrategia de control regional y de estabilización en Coahuila y Texas, desde principios del siglo XIX la colonización anglosajona de Texas fue incrementándose continuamente³. Al término de la independencia de México, con el consecuente inicio del proceso de consolidación nacional, la presencia anglosajona en Texas impulsó el desarrollo de un conflicto religioso, étnico y posteriormente político en la región. Motivados por sus propios intereses y bajo la excusa de la defensa de sus derechos de acuerdo a la Constitución de 1824, en 1836 Texas se separa de México y busca su consolidación como república independiente, siendo hasta 1845 cuando se integra a Estados Unidos como su estado número veintiocho.

Para mediados del siglo XIX, el territorio del noreste mexicano y Texas poseían una dinámica independiente en procesos de administración pública y territorial, así como de procuración e impartición de justicia. Durante la Guerra Civil Estadounidense (1861-1865) los territorios del suroeste norteamericano y en particular la región fronteriza de Texas, fueron todavía más ignorados por las autoridades Federales, mientras que en México durante

3 Es importante tener en cuenta que el territorio de Coahuila y Texas era considerado como una misma región durante este periodo.



el proceso de la Reforma y la Intervención Francesa muchas regiones del noreste mexicano fueron poco consideradas (Webb, 2008: 231-454).

El estallido de la Revolución Mexicana en 1910 condujo a la sociedad del noreste del país a una compleja dinámica social que se valió de las características socio-culturales regionales para su consolidación. En un entorno donde la procuración y administración de justicia era llevada a cabo en función de las muy limitadas capacidades de las autoridades regionales, la acción revolucionaria pudo prosperar. De hecho, este territorio fue preferido por revolucionarios como el General Francisco Villa, e inclusive el propio Francisco I. Madero y posteriormente Venustiano Carranza debido a las ventajas relativas que las condiciones contextuales ofrecían. La interacción con Texas también se intensificó, pues el comercio de armas, municiones y suministros a los revolucionarios fue una importante fuente de ingreso para la región fronteriza texana (ídem: 455-516).

Al término de la Revolución y tras el establecimiento del régimen federal centralizado, el noreste mexicano vio el desarrollo de cuarteles militares permanentes, así como de una infraestructura carretera y de telecomunicaciones los que permitieron establecer el control del gobierno federal. Mientras que la migración mexicana a Texas siempre ha sido constante desde el siglo XIX, no es sino hasta finales de los 1930 y principios de los 1940 que se presenta un importante movimiento migratorio desde México al sur de Texas, siendo para la década de los sesenta, cuando las medidas de control migratorio fueron fortalecidas por decisión del gobierno federal norteamericano.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el noreste mexicano y el sur de Texas se vieron inmersos en un proceso de consolidación identitaria, producto de un proceso centrífugo tanto de las autoridades federales de ambos países, como propio de la región y de la integración regional a través de un código cultural y discursivo común. El desarrollo de paquetes relacionales en esta sociedad regional, fueron fundamentados por la solidaridad comunitaria, pero excluyendo la intervención extra-comunitaria, manteniendo la auto-dependencia y el individualismo colectivo que habían sido desarrollados durante tres siglos de interacción social con su entorno, dando cabida a una tolerancia regional de agentes foráneos y al desarrollo de nuevos fenómenos sociales nacionales o internacionales. Es así como la inserción de grupos de la delincuencia organizada nacional y transnacional, fue tolerada por la sociedad bajo el supuesto que no interfería con sus dinámicas sociales tradicionales.

En el caso de Texas, esta dinámica fronteriza siempre ha estado ligada al noreste mexicano reforzando su particularidad idiosincrática, es así como la frontera con México es un espacio donde los valores y actitudes sociales son compatibles con su contraparte mexicana. Por este motivo, aunado a la compleja realidad política, social, lingüística y cultural del margen norte de la frontera internacional de México y Estados Unidos, la presencia de ciertos



grupos delincuenciales fueron igualmente tolerados durante las últimas dos décadas del siglo pasado⁴.

Los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001, llevaron a un conjunto de nuevas disposiciones federales en la frontera con México, así como el desarrollo de una nueva actitud social en torno al exterior norteamericano. Este proceso forzó a una nueva asimetría social, además de una reconfiguración de las relaciones sociales entre Texas y el noreste mexicano. La política federal mexicana, en materia de seguridad pública y en especial el combate a la delincuencia organizada a partir de 2007, marcó un segundo punto de inflexión en la dinámica regional, llevando así a un nuevo ciclo de reconfiguración relacional.

Efectos centrífugos y centrípetos de las dinámicas sociales regionales

La región fronteriza del noreste mexicano, en particular de los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, al ser poseedores de su propia dinámica socio-cultural e histórica, deben ser comprendidos en sus propios términos. Sin embargo, este proceso no puede excluir la dinámica contemporánea del sur de Texas y de los componentes sociales que permiten la permanencia de elementos de la delincuencia regional.

El primer elemento de consideración es la *dinámica centrífuga-centrípeta* que le otorga una relativa “independencia social” a las relaciones internacionales en la región. Como se presentó en el apartado anterior, la tendencia socio-histórica en el noreste mexicano ha sido de una relativa auto-dependencia rural, un desapego respecto a las estructuras sociales urbanas en la región, y un distanciamiento conceptual y semiótico de las autoridades centralizadas y federales de México.

Debido al relativo aislamiento socio-cultural de la población, resulta más sencillo para esta región el vincularse (material y/o simbólicamente) con el sur de Texas que con las capitales de sus respectivos Estados. Esta “cercaña relativa”, expresada en términos comerciales o relacionales, tiene lugar de la misma manera en el sur de Texas. Es así como ciertas comunidades agropecuarias texanas se perciben más vinculadas con las rancherías y asentamientos mexicanos que con comunidades al norte de su propio estado. El desarrollo histórico en Estados Unidos y México ha marginalizado a esta región, forzando al establecimiento de una cohesión regional. Con el paso del tiempo y por medio del desarrollo de una identidad regional, el proceso de cohesión se ha reforzado por medio del “rechazo conceptual” de sus respectivas autoridades federales, creando un efecto centrífugo al exterior y centrípeto al interior. Esto no sólo fortalece la identidad regional, sino también fomenta un aislacionismo social relativo que se traduce en una relativa baja cooperación de ciertos sectores sociales en las estrategias

⁴ Esta tolerancia no implica una aceptación de estos grupos por las autoridades estatales y federales norteamericanas ni por la sociedad en su conjunto, sino como la percepción de un bajo nivel de amenaza social.



federales en contra de la delincuencia organizada. Este efecto puede ser visto en dos procesos mutuamente complementarios:

- a) *El rechazo a la intervención foránea y el desapego a las instituciones federales.*

En muchas comunidades rurales del norte de México, los vínculos relacionales se han desarrollado al interior de las mismas, o entre las comunidades con una tradición de cooperación mutua. De esta forma, todo apoyo o presencia de autoridad del exterior del complejo cultural, es visto como una intrusión reprobable. Discursivamente puede gestarse una aceptación relativa de las autoridades y programas federales, sin embargo éstas son vistas como intrusivas, descontextualizadas y temporales.

Pese a que tradicionalmente existe un rechazo tácito o baja aceptación ante las instancias y autoridades federales, así como a sus acciones en el noreste mexicano, la reacción y percepción ante las Fuerzas Armadas no es simétrica ni consistente con este patrón relacional. En virtud de la dinámica social de los últimos años, la presencia y acción militar gozan de un mayor grado de aceptación y tolerancia en relación a otros tipos de autoridad estatal o federal.

- b) *El aislacionismo de ciertos sectores sociales.*

Por otro lado, es importante reconocer las asimetrías relacionales entre los diferentes componentes de la sociedad del noreste mexicano. Mientras que los sectores urbanos y semi-rurales ofrecen una dinámica fluida e interconectada, pero insertados en una lógica identitaria particular de la región, las comunidades rurales son poseedoras de una tendencia al aislacionismo y poca interacción con las autoridades. En ciertas regiones de Coahuila y Nuevo León, existen rancherías aisladas que rara vez poseen contacto con otras comunidades, y cuyas condiciones sociales han promovido una actitud introvertida.

Este proceso consiste en mantener los acontecimientos de la comunidad al interior de la misma, y únicamente bajo un determinado conjunto de circunstancias son compartidas al exterior. Este manejo internalizado y compartimentalizado de la información, reitera y consolida su dinámica identitaria “serrana”, pero al mismo tiempo tiende a evitar que sea discutida la presencia u operación de grupos delincuenciales, o bien la presencia de fenómenos vinculados a la Seguridad Regional, en vastas áreas rurales.

En su conjunto, se puede considerar que la tendencia etnocéntrica e individualista de las regiones rurales del noreste mexicano, representan un reto considerable para el mantenimiento y fortalecimiento de la autoridad del Estado en amplios sectores de la región, así como lleva a reflexionar sobre la eficiencia de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia



organizada. El desarrollo de una estrategia integral en el noreste mexicano que minimice los daños sociales colaterales en la lucha contra el narcotráfico y la aplicación de las leyes estatales y federales en miras a un proceso de estabilización y seguridad regional, necesariamente debe considerar los factores socio-culturales e históricos que han modelado las relaciones e interacciones sociales rurales y urbanas. Sin embargo, no es posible desarrollar una estrategia regional sin considerar la “otra mitad” de la región: el sur de Texas.

Texas y su incidencia en la seguridad y estabilidad regional

Resulta innegable que si se busca cortar los espacios de acción de la delincuencia organizada en el noreste mexicano la relación con Estados Unidos no puede evitarse. El reducir estas afirmaciones tan sólo a impedir que la venta y transportación de armas de nuestro vecino país del norte a los cárteles mexicanos o eliminar la compra de estupefacientes en la región fronteriza es restar integralidad al estudio del fenómeno en la última década, por lo que la identificación y reflexión sobre la dinámica social del sur de Texas es necesaria para el desarrollo de estrategias y políticas transnacionales integrales.

El sur de Texas puede ser identificado culturalmente como la región que posee como margen sur la frontera internacional con Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, al oeste por la región del Big Bend, al este por la costa del Golfo de México, y al norte por San Antonio. Este amplio territorio posee importantes centros urbanos y rurales que son poseedores de una misma dinámica social y que son compatibles entre sí debido a los idiomas de uso cotidiano (el español y el inglés), las normas relacionales entre diferentes sectores de la población (altamente compatibles con Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), y del reconocimiento de una historia y dinámica propias.

Como se señaló anteriormente, el mismo proceso centrífugo y centrípeto que experimentó la región fronteriza del noreste mexicano es compartido por el sur de Texas, espacio donde existe un abierto rechazo social a las disposiciones federales y a algunas estatales. Pese a la gran cantidad de agentes federales de control fronterizo, particularmente del *Customs and Border Protection (CBP)*, el *Immigration and Customs Enforcement (ICE)*, la *Drug Enforcement Administration (DEA)*, el *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF)*, y el *Federal Bureau of Investigations (FBI)*, la mayor parte de la población civil identifica a estas organizaciones como foráneas y como la materialización de intentos federales de control social innecesario. Es importante recordar que Texas es el único estado que en su momento fue una república independiente y existen amplios sectores de la población que consideran que esto debe seguir así, de tal forma que su lealtad e identificación identitaria conceptual es con “Texas” y no con “Estados Unidos”.



Para efectos de este trabajo, tres manifestaciones de la identidad y particularidad social regional serán discutidos sucintamente: el control de armas de fuego, la percepción de inmigrantes y la tolerancia de las organizaciones criminales transnacionales. Mientras que todas ellas requieren de un análisis más profundo, mismo que escapa a la intención de este trabajo, su consideración es fundamental para la comprensión y contextualización regional.

Respecto a la primera manifestación, pese a que la 2ª Enmienda Constitucional de Estados Unidos permite a todos los ciudadanos la posesión de armas de fuego, la legislación federal indica que toda arma debe ser registrada ante las autoridades estatales y federales, además de que cualquier actividad de compra o venta de armamento o municiones debe ser controlada y debidamente registrada⁵. Mientras que esto es cierto en la mayoría de los casos en otras regiones de Texas, en el sur del estado esto no siempre ocurre.

De hecho, las observaciones de campo señalan que la posesión, compra, venta, traspaso o almacenamiento de armas y municiones en el sur de Texas no siempre son reportadas a las autoridades estatal o federal por la población, y que incluso es abiertamente aceptada por algunas autoridades locales. Lo anterior, representa un acto de abierto desafío de la legislación estadounidense, lo cual no es visto como un acto ilegítimo, sino como una reiteración de la identidad y dinámica social regional. Amplios segmentos de la población consideran que el reportar la posesión de dichas armas y municiones le otorga un “poder especial” al gobierno federal para controlarlos, algo a lo que abiertamente se oponen y que reitera su autonomía relativa e identidad como “texasanos”⁶.

La mayor parte de los establecimientos que venden armas o municiones en Texas cuentan con permisos específicos para ello; sin embargo, en algunas comunidades el control de esta normatividad es muy laxo. Establecimientos comerciales como WallMart, e inclusive pequeñas tiendas a los márgenes de las carreteras federales, estatales o rurales tienen a disposición armas y municiones que no necesariamente se encuentran debidamente registradas⁷. Por otro lado, es común que cada pueblo o ciudad tenga periódicamente los llamados “*Gun Shows*”, o exposiciones de armas. En estos eventos, un conjunto de miembros de la comunidad y otros asentamientos vecinos se reúnen en espacios públicos (auditorios, estadios, o campos deportivos) y exponen abiertamente un elevado número de armas a la venta o el intercambio con los visitantes del evento. El promedio de “piezas” que cada vendedor ofrece oscila entre las cien y cuatrocientas armas para la venta o intercambio por otras armas. Estos eventos también ofrecen espacios para

5 Para un mayor desglose de las leyes y reglamentos federales en Estados Unidos sobre las armas de fuego ver ATF (2005) Federal Firearms Regulations Reference Guide. US Department of Justice, EUA.

6 Síntesis analíticas de las entrevistas de campo del autor, 2009-2012.

7 Consideraciones del autor fundamentadas en observaciones de campo, 2009-2012.



que compradores individuales puedan negociar sobre un mayor número de armas o municiones con vendedores específicos.

Estos eventos, elementos indispensables de la cultura regional del sur de Texas, se encuentran normados por un conjunto de leyes estatales que indican que cada vendedor debe registrar los datos de las personas a las que se les transfieren armas o municiones. Sin embargo, las observaciones del autor durante 2009 y 2010 indican que esta práctica casi nunca se lleva a cabo, y que rara vez se pueden mantener registros detallados sobre el número, tipo y datos de identificación de cuantiosas sumas de armas y municiones vendidas durante estos eventos. El promedio de los “*Gun Shows*” anualmente en el sur de Texas son más de doscientos⁸.

Al entrevistar a los vendedores de armas en estos eventos, es posible identificar que la gran mayoría de ellos considera esta actividad como algo sumamente importante en la cultura local y no creen necesario dar reportes detallados a las autoridades (federales y estatales) de su actividad. Esto no sólo reitera su identidad como miembros de sus comunidades, sino también les evita el pago de impuestos declarados, ofrece un ingreso adicional a sus familias y les permite tener mayor vinculación social con otras comunidades regionales. El vender armas o municiones a mexicanos sin identificación tampoco es causa de preocupación; es visto como una oportunidad comercial⁹.

Como segundo eje analítico, es importante señalar que aunque Texas es considerado como uno de los estados con mayor racismo en Estados Unidos, dicha consideración puede excluir a la mayor parte del sur de Texas. Lo anterior se debe a que amplios sectores de la sociedad son de origen mexicano, en donde no sólo utilizan el español como lengua interactiva cotidiana en sus comunidades, sino también poseen un gran arraigo con el noreste mexicano en términos socio-culturales. De esta forma, mientras que las autoridades federales como el ICE o el CBP realizan numerosos esfuerzos por controlar el tráfico de personas y la inmigración ilegal a Estados Unidos, existen amplios sectores de la población que promueven el arribo de inmigrantes mexicanos. Durante el 2009 el autor tuvo la oportunidad de registrar como destacados miembros de la comunidad en Laredo (Texas) apoyaron a inmigrantes ilegales de origen mexicano a adentrarse a Estados Unidos y a evadir a las autoridades migratorias. Durante estas actividades, la “solidaridad” y apoyo a los migrantes se hacía extensivo tan sólo a los mexicanos, rechazándose a los de origen centro o sudamericano. Esto, según explicaron los informantes de la investigación, es producto del apego a México y de la identificación de que quienes son promotores de la violencia y la delincuencia son aquellos inmigrantes de origen centroamericano.

Este apoyo a los inmigrantes ilegales en Texas, es visto como un desafío a la autoridad federal, además de ser un elemento de distinción social en el sur

8 Síntesis analítica del autor en función de su trabajo de campo.

9 Ídem.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

del estado respecto al centro y norte del mismo. En virtud de estos datos, es posible identificar que la identidad “texana” no es uniforme sino regional, considerando al centro, norte y oeste del estado como *segmentos culturales diferentes*. Este proceso posee importantes implicaciones en el análisis del tercer eje relacional presentado: la tolerancia/rechazo a la delincuencia en la región.

De carácter psico-social, la cultura del sur de Texas es relativamente tolerante a la violencia y manifestaciones de desafío a la autoridad, así como el carácter violento de la sociedad rural texana, es un componente ineludible en el perfil etnográfico de la región. Sin embargo, existen usos y costumbres específicos para el ejercicio de la violencia entre ciudadanos, que tradicionalmente es tolerada por las autoridades locales. La violación o “aparente intención” de violentar la propiedad privada o la integridad individual de los residentes del sur de Texas, es causa del ejercicio irrestricto de la violencia, siendo esto aceptado por las autoridades como un “derecho ciudadano”. En otras palabras, no es necesario el demostrar que existió una intención de violentar la propiedad o integridad individual, sino que la simple percepción de esto es un argumento legal para el ejercicio de la violencia ciudadana¹⁰.

El carácter aislacionista e individualista de la población del sur de Texas, ha sido tradicionalmente tolerante ante la presencia de la delincuencia organizada, mientras que esta no represente un riesgo a su propiedad o integridad comunitaria. En este sentido la presencia de ciertos individuos u organizaciones que no atentan contra la integridad o seguridad del resto de la comunidad debe ser tolerada, por lo que algunos grupos delincuenciales han sido “aceptados” en las comunidades del sur de Texas, y hasta hace algunos años no existía una tendencia a reportarlos a las autoridades. Debido a las acciones del gobierno federal mexicano en el noreste del país, algunas organizaciones criminales han migrado sus operaciones al sur de Texas, buscando entornos más permisivos.

No es sino hasta el 2008-2009 que el conflicto entre los diferentes grupos delincuenciales en pugna por espacios de operación en la frontera texana fue que se intensificó la respuesta social, siendo esta más evidente. Por un lado, se han incrementado las denuncias ciudadanas y la exigencia de mayor presencia y acción de las autoridades en Texas para el mantenimiento del orden y la paz social, pero por otro lado, la acción independiente de ciudadanos en contra de “sospechosos” de estas organizaciones, también ha visto un incremento sin precedente.

Amparados en su dinámica socio-cultural, así como en los usos y costumbres regionales (legales o tácitos), algunos sectores de la sociedad texana han emprendido actividades al margen de la ley para establecer el control de las organizaciones criminales transnacionales. Bajo la organización de juntas ciudadanas de vigilancia comunitaria, así como de patrullas ciudada-

¹⁰ *Ibidem*.



nas rurales, el uso de violencia en contra de las organizaciones criminales mexicanas en Texas, han creado una nueva dinámica social y relacional. De acuerdo con las observaciones, muchos ciudadanos consideran que es su *deber* (duty) defender a sus comunidades y dichas acciones deben ser llevadas a cabo por ellos mismos, no por medio del reporte a las autoridades correspondientes.

De esta forma, mientras que existen elementos distintivos del sur de Texas respecto al noreste mexicano dictadas por su desarrollo histórico, también existen numerosos puntos de encuentro y compatibilidad social. De esta forma, el combate al narcotráfico en la región debe considerar la dinámica del sur de Texas como elemento complementario a la propia del noreste mexicano, identificando los puntos de encuentro y de divergencia para la creación de estrategias regionales e internacionales que coadyuven en la estabilidad regional.

Fenomenología social y propuestas de fortalecimiento de la seguridad regional

El combate a la delincuencia organizada en el noreste de México debe ser contemplada desde un campo más amplio, que incluya no sólo el enfrentamiento directo a los cárteles de la droga y al cierre de espacios públicos para la operación de los mismos, o al cierre de fronteras y mayor control aduanal y migratorio en el caso de Estados Unidos, sino debe ser un esfuerzo donde el sector social no puede ser ignorado. Se trata de una problemática social compleja, en donde las particularidades de cada micro-región deben ser consideradas para el desarrollo de estrategias y programas sociales enfocados al fortalecimiento de la cohesión social y al rechazo por parte de la población a las organizaciones criminales. Por su parte, el esfuerzo internacional para la consolidación de la estabilidad y la seguridad regional, debe llevarse a cabo tomando en cuenta la dinámica socio-cultural de la región más que en establecer políticas generalizadas formuladas por autoridades distantes y descontextualizadas.

El desarrollo de estrategias integrales que refuercen las labores en contra de la delincuencia organizada transnacional debe maximizar las oportunidades y las características regionales, donde las Fuerzas Armadas Mexicanas son actores importantes en la concepción y consolidación de las mismas. Como punto de partida tenemos que es necesaria la identificación de los puntos de tensión social en la región resultado de las actividades del narcotráfico, siendo uno de los más evidentes la disrupción de las interacciones y dinámicas sociales como producto de la lucha entre las diferentes organizaciones criminales que buscan espacios para su operación. Esta violencia se ha intensificado a partir de la actuación de las Fuerzas Armadas en la región, lo que ha provocado que los grupos delincuenciales hayan diversificado sus actividades para incluir el secuestro, la extorsión y el robo.



Los efectos de dichas acciones pueden verse en tres sentidos: la generación de un miedo generalizado en la población civil, mismo que anteriormente no existía; el cierre de espacios interactivos para la población civil, en donde anteriormente se fundamentaban las relaciones económicas, políticas y sociales; y finalmente, la reconfiguración de los paquetes relacionales entre los diferentes asentamientos urbanos y rurales.

Estos tres procesos han polarizado a la sociedad del noreste mexicano en tres segmentos fundamentales: las víctimas colaterales del conflicto entre grupos delincuenciales y las Fuerzas Federales; aquellos que buscan otros espacios geográficos y sociales para evitar la violencia del narcotráfico; y un pequeño reducto de población vulnerable/manipulable a las presiones del narcotráfico. Es en este espacio de polarización y distensión social, donde el surgimiento de nuevos fenómenos sociales tiene lugar, siendo una clara manifestación, la aparición y consolidación de nuevas prácticas religiosas como el culto a la “Santa Muerte”, a “San Malverde” en inclusive el Islam, costumbres que son foráneas a la tradición regional y a su dinámica. De hecho, la población rural de la región, asocia dichas prácticas al narcotráfico y esto ha creado un clima de confrontaciones de corte religioso que han desencadenado mayor violencia en los asentamientos rurales y urbanos.

Otro factor a considerar es la dinámica socio-cultural de la región fronteriza de Texas, la cual es motor de numerosas actividades ilegales en territorio mexicano. El tráfico no regulado de armas y municiones, así como la tolerancia relativa a la presencia de grupos delincuenciales en la frontera internacional en Texas, dificulta las labores en contra del narcotráfico en territorio mexicano, lo anterior debido al constante suministro de armamento, así como los espacios de intercambio y operación fuera de la jurisdicción de las instituciones nacionales. Es inapropiado considerar que los acuerdos binacionales en materia del combate al narcotráfico, así como las posturas federales de nuestro vecino del norte sean un fracaso, o inclusive considerarlas poco comprometidas, ya que los procesos sociales que permiten la existencia de oportunidades de acción de la delincuencia organizada tienen un carácter local, así como la dinámica que les ampara es dependiente de la cultura y percepción regional. Por lo tanto, los esfuerzos binacionales deben concentrarse no sólo en la formulación de estrategias federales, sino en cursos de acción regional y específicos a la fenomenología contextualizada de cada región y segmento social.

Para este fin, el desarrollo de programas sociales enfocados a implementar un rechazo comunitario e inter-comunitario de las manifestaciones de la delincuencia organizada en la región, estos deben ser gestados empleando las características y dinámicas locales. Mientras que es importante generar un sentimiento y una dinámica centrífuga de la coadyuvancia/tolerancia local contra el crimen organizado transnacional, los programas deben enfocarse a la cooperación con las autoridades federales, y en particular con las Fuerzas Armadas, ya que de lo contrario el monopolio de la fuerza a



manos del Estado podría vulnerarse, atomizándose la violencia regional en detrimento de los planes de estabilización y seguridad regional.

Lo anterior requiere del desarrollo simultáneo de programas de proximidad social apegados a la dinámica de cada subregión en el noreste mexicano, siendo innegable que las labores del Ejército Mexicano y de la Armada de México en casos y zonas de desastres naturales han sido los que han propiciado la mayor cercanía con la población civil. Sin embargo, fuera de este contexto la interacción entre el personal civil y militar de la región se limita al desarrollo de las funciones militares, lo que incrementa la desconfianza civil ante las autoridades federales. En este sentido, resulta importante crear programas de proximidad social permanentes por parte de las Fuerzas Armadas del país, no sólo enfocados al auxilio de la población en caso de desastres sino como un proceso continuo para fortalecer los vínculos sociales regionales.

Estos programas, enfocados al desarrollo social por medio de la construcción y mantenimiento de la infraestructura regional, podrán ofrecer dos beneficios claramente diferenciados: el primero y más evidente, es el establecimiento de un vínculo entre las autoridades militares y la población, con lo que se tendrá la oportunidad de establecer la confianza necesaria para coadyuvar y legitimar las operaciones militares en la región; y por otro lado, con estos vínculos sociales se le dará un mayor dinamismo y fluidez a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y otras organizaciones criminales. Ciertamente podría argumentarse que estos programas escapan a las funciones y atribuciones de los Institutos Armados, sin embargo estos pueden ser definidos mediante los Programas Especiales o Regionales¹¹ que contempla la Ley de Planeación, en donde con la participación de varias Secretarías para desarrollar los vínculos entre sociedad y gobierno en esta región del país, será posible alcanzar la estabilización y seguridad regional con la participación más activa de la ciudadana.

Finalmente, estos procesos nacionales e internacionales no pueden ser concebidos como programas sexenales, sino como concepciones de desarrollo estratégico regional de largo plazo, los cuales deben mantener como primicia básica la continuidad con carácter trans-sexenal, así como el continuo reforzamiento de la proximidad y cooperación social, requerimiento básico para el mantenimiento de la paz y la cooperación regional con su contraparte texana. Es así como las Fuerzas Armadas al mantener una presencia militar considerable en la región noreste de nuestro país pueden ofrecer una alternativa viable para el control territorial. Contrario al pasado, la cooperación, cercanía y solidaridad dinámica y recíproca entre las Fuerzas Armadas y la población debe desarrollarse como parte

¹¹ La Ley de Planeación, considera cuatro tipos de programas: el Sectorial, que son formulados por las entidades llamadas "cabezas de sector"; los Regionales, enfocados a la una región del país; los Institucionales, mismos que son elaborados por las paraestatales que dependen de una "cabeza de sector" y finalmente los Especiales, donde confluyen los esfuerzos de varias Secretarías para atender una problemática en especial.



de un nuevo eje estratégico de acción, el cual fortalecerá las instituciones regionales y nacionales.

Hacia una reflexión fenomenológica regional

El camino hacia el desarrollo de estrategias y líneas de acción en el noreste mexicano que permitan el combate a la delincuencia organizada transnacional no son un reto menor ni pueden ser circunscritas en un marco de planificación temporal estricto. De hecho, se trata de la generación innovadora de estrategias integrales y multi-dimensionales que fortalezcan la identidad regional pero que al mismo tiempo fomenten la permeabilidad de la acción del Estado Mexicano en sus labores del mantenimiento de los marcos normativos y legales estatales, nacionales e internacionales.

El combate a la delincuencia organizada transnacional no es tan sólo el enfrentamiento en contra de la ilegalidad, sino una problemática estrictamente social, la cual se manifiesta de acuerdo a las características contextuales de cada entorno. Los estudios contemporáneos en materia de Defensa y Seguridad Nacional deben contemplar el entorno social como elemento indispensable en los factores que afectan a la seguridad y estabilidad social. Sólo por medio del fortalecimiento social y del desarrollo de estrategias regionales, enfocadas a la consolidación de la autoridad del Estado Mexicano, será posible hacer frente a los retos nacionales en contra de grupos sociales que atentan contra la integridad del mismo.

Para el caso del noreste mexicano, la presencia de las Fuerzas Armadas ha adquirido una mayor dinámica en el marco del combate al narcotráfico, pero el mismo ha sido mayoritariamente unidireccional y acotado a un proceso de coadyuvancia con otras instancias estatales y federales. Debido a la importancia que los Institutos Armados poseen intrínsecamente en la lucha en contra de la delincuencia organizada, y a las capacidades de las mismas en la generación de condiciones propicias para el fortalecimiento de la estabilidad y el orden regional, el enfoque operacional del sector castrense deben ampliarse al desarrollo de programas estratégicos que incluyan la vinculación y el desarrollo social. Lo anterior no implica que los esfuerzos que se han llevado a cabo en este sentido no sean valiosos, sino que deben complementarse con un enfoque y movilidad más amplios.

Por su parte, el desarrollo de estrategias comunes, pero contextualizadas, entre las autoridades federales y estatales mexicanas, así como las correspondientes en Texas, son indispensables para asegurar el éxito de las labores emprendidas por las autoridades en contra del narcotráfico y su diversificación de actividades, además de negar espacios de acción a la delincuencia organizada. Esto no equivale a plantear un mero conjunto de operaciones psicológicas, sino un verdadero esfuerzo de proximidad social entre las autoridades federales con la población, dirigidas a una cooperación ciudadana más amplia. Sólo si se aborda la seguridad y estabilidad regional



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

e interregional desde una perspectiva social integral se podrá fortalecer la Seguridad Nacional en el largo plazo, siendo de esta forma como se puede hacer frente a las amenazas internas y externas del país. En este escenario, las Fuerzas Armadas de México son vitales para dirigir este esfuerzo, y por lo tanto sus funciones deben trascender más allá de la coadyuvancia en materia de Seguridad Pública, sino también, al fomento social integral e inter-dimensional de corte regional, interregional y nacional.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Fuentes consultadas

- Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives
- 2005. *Federal Firearms Regulations Reference Guide*. US Department of Justice, ATF, Office of Enforcement Programs and Services, Firearms Programs Division, EUA.
- Josselin de Jong, Jan Petrus Benjamin de
- 1977 [1935]. "The Malayan Archipelago as Field of Ethnological Study. En *Structural Anthropology in the Netherlands. A reader*. Dorchet, Foris Publications, Translations Series, No. 17, pp. 164-182.
- La Vere, David
- 2004. *The Texas Indians*. Texas A&M University Press, College Station, Texas
- Medina González Dávila, José
- 2009. *Trade, acculturation, and social dynamics: the Native groups of Mexico and Texas experience*. Texas Archaeological Society, *Compilación de Sesión Anual No. 80*, Del Río, Texas.
- 2015. *¿Qué significa ser apache en el siglo XXI? Continuidad y Cambio de los Lipanes en Texas*. Instituto Nacional de Antropología e Historia / Comisión Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Robles Cuevas, Vito Alessio
- 1938. *Coahuila y Texsa en la Época Colonial*. Editorial Porrúa, México.
- Santoscoy, María Elena
- 2000. *Breve historia de Coahuila*. Fondo de Cultura Económica/COLMEX, México.
- Webb, Walter Prescott
- 2008. *The Texas Rangers: a Century of Frontier Defense*. Texas A&M University Press, Austin, TX.



La Conformación de un Servicio Oceanográfico Nacional Administrado por la Secretaría de Marina-Armada de México

The Formation of a National Oceanographic Service Administered
by Secretariat of Navy- Mexican Navy

Pp: 83 - 95

Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo, proporcionar un análisis que permita mostrar la necesidad de contar con un Servicio Oceanográfico Nacional, administrado por la Secretaría de Marina, ya que actualmente el Estado Mexicano emplea la política para accionar la investigación oceanográfica mediante la conjunción y aplicación de estrategias que dan respuesta a los intereses y objetivos definidos, establecidos para lograr el desarrollo marítimo nacional, a través de diferentes Secretarías, siendo la SEMAR la única dependencia que cuenta con la capacidad de ejercer el Poder Naval para la salvaguarda de los intereses marítimos, a través de la Armada de México y de la Subsecretaría de Marina. Como se expone en este documento muchos países han optado por crear al interior de sus propias Armadas un Servicio Oceanográfico que les permita fortalecer y tener mayor certeza jurídica en el desempeño de sus atribuciones: la Armada para la defensa y preservación del Estado de derecho en las zonas marinas y el Servicio Oceanográfico de la investigación científica y tecnológica que se realice por nacionales e internacionales.

Palabras clave

Investigación Oceanográfica, Oceanografía, Intereses Marítimos.

Abstract

This paper aims to provide an analysis to show the need for National Ocean Service, administered by the Navy, and the Mexican government currently uses to trigger policy oceanographic research by joining and implementing strategies that respond to the interests and targets established to achieve national maritime development, through various Ministries, the Mexican Navy being the only agency that has the ability to exercise sea power through Mexico Navy and maritime interests through the Undersecretary of the Navy, as disclosed in many countries have opted to create within their own armed one Oceanographic Service, which strengthens and gives legal certainty in the exercise of its powers: the Navy for the defense and preservation of the rule of law in marine areas and Oceanographic Service of scientific and technological research carried out by national and international.

Keywords

Oceanographic Research, Oceanography, Maritime Interests.

CAP. DE FRAG. CG. EHC. EFRÉN ORTEGA ESPINOSA

Es egresado de la Heroica Escuela Naval Militar en Antón Lizardo, Ver. Se ha desempeñado como jefe de departamento en distintas unidades de superficie, Subdirector de Información Oceanográfica, Subdirector de Investigación Oceanográfica, cuenta con la especialidad en Hidrografía y Cartografía.



Introducción

Actualmente, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en el país ninguna dependencia gubernamental ni Centros de Educación Superior cuentan con atribuciones para analizar, proponer, coordinar y controlar las acciones y actividades que en materia de investigación científica y tecnológica marina se realizan en las zonas marinas de jurisdicción nacional por parte de investigadores nacionales y extranjeros. La falta de un organismo regulador y una estrategia que permita al país controlar la investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, provoca la existencia de Dependencias Gubernamentales, Centros de Educación Superior, Comisiones Intersecretariales, asociaciones y grupos de personas expertas en el ámbito oceanográfico, que realizan investigaciones por sí mismos o en coordinación con extranjeros de acuerdo a sus necesidades, sin apegarse a un fin, propósito u objetivo de interés nacional.

El Poder Marítimo se define como la expresión amplia de la capacidad de una nación para hacer uso del mar, en su acción de proyección política, económica y cultural, así mismo es la suma de los intereses marítimos más el Poder Naval.

El Poder Marítimo ha tenido un desarrollo individual aceptable, no así la investigación científica y tecnológica que ha sido relegada a intereses individuales por no existir una Secretaría que la administre.

Discusión

En México no existe una dependencia federal que se encargue de planear, organizar, dirigir, y controlar la investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, lo anterior ha sido abordado por la gestión pública de manera desarticulada, y los esfuerzos institucionales para realizar investigación, han sido planteados desde visiones sectoriales aisladas. De este modo, los planes y programas vinculados a la investigación se encuentran dispersos en distintas instituciones públicas, y sin articulación evidente. Por otro lado, la información existente sobre nuestros océanos y costas es heterogénea y fragmentaria debido a que ha sido generada para cumplir objetivos parciales y dispersos.

La problemática en nuestro país, es que existen diversas dependencias federales, instituciones académicas y de investigación dedicadas al estudio de los océanos; sin embargo, el conocimiento de los mismos es, como se dijo anteriormente, fragmentario y desarticulado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), faculta a la Secretaría de Marina en su Artículo 30, fracción XVII, para “Programar, fomentar, desarrollar y ejecutar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, los trabajos de investigación



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

científica y tecnológica en las ciencias marítimas, creando los institutos de investigación necesarios”.

Por otro lado, La Ley Orgánica de la Armada de México, faculta en su artículo 2, fracción X, a la Dirección General Adjunta de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología para realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras.

En cuanto a los tratados o convenios internacionales, dentro de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relacionadas con la investigación científica marina, en su Parte XIII, Investigación Científica Marina dentro de la Cooperación Internacional, se establecen los siguientes artículos:

Artículo 244, párrafo 2: Con tal fin, los Estados tanto individualmente como en cooperación con otros Estados y con las organizaciones internacionales competentes, promoverán activamente la difusión de datos e información científicos y la transmisión de los conocimientos resultantes de la investigación científica marina, especialmente a los Estados en desarrollo, así como el fortalecimiento de la capacidad autónoma de investigación científica marina de los Estados en desarrollo, en particular por medio de programas para proporcionar enseñanza y capacitación adecuadas a su personal técnico y científico.

Artículo 255: Los Estados procurarán establecer reglas, reglamentos y procedimientos razonables para fomentar y facilitar la investigación científica marina realizada, de conformidad con esta Convención, más allá de su mar territorial y, según proceda y con sujeción a lo dispuesto en sus leyes y reglamentos, facilitar el acceso a sus puertos y promover la asistencia a los buques de investigación científica marina que cumplan las disposiciones pertinentes de esta Parte.

Artículo 263: Los Estados y las organizaciones internacionales competentes tendrán la obligación de asegurar que la investigación científica marina, efectuada por ellos o en su nombre, se realice de conformidad con esta Convención.

Artículo 275: Establecimiento de centros nacionales.

1. Los Estados, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes y de la Autoridad, fomentarán el establecimiento, especialmente en los Estados ribereños en desarrollo, de centros nacionales de investigación científica y tecnológica marina y el fortalecimiento de los centros nacionales existentes, con objeto de estimular e impulsar la realización de investigación científica marina por los Estados ribereños en desarrollo y de aumentar su capacidad nacional para utilizar y preservar sus recursos marinos en su propio beneficio económico.

2. Los Estados, por conducto de las organizaciones internacionales competentes y de la Autoridad, darán el apoyo apropiado para facilitar el



establecimiento y el fortalecimiento de los centros nacionales mencionados en el párrafo 1 a fin de proporcionar servicios de capacitación avanzada, el equipo y los conocimientos prácticos y especializados necesarios, así como expertos técnicos, a los Estados que lo necesiten y soliciten.

A. Situación de la investigación oceanográfica en el país

Con base en la investigación documental realizada, se pretende mostrar la situación actual de la investigación oceanográfica, así como los recursos humanos, materiales y financieros, destinados en el país, para llevar a cabo dicha actividad.

Para efectos de este capítulo se adoptan las siguientes definiciones:

Oceanografía.- Es la rama del conocimiento que comprende los estudios del océano como: la constitución del agua, movimiento, profundidad, fondo marino, flora, fauna, relación con los organismos vivos, la interacción con la atmósfera y su potencial económico. Logra integrar el conocimiento adquirido en cuatro áreas básicas de la oceanografía: física, química, geología y biología.

Investigación oceanográfica.- Todas aquellas actividades que se realizan para obtener conocimiento sobre el medio ambiente marino, sus recursos, sus procesos y los fenómenos que en él ocurren.

En México existen distintos actores en los Sectores Federal, de Educación Superior, Organismos Públicos Descentralizados, Organizaciones no Gubernamentales, y Asociaciones Civiles, que hacen investigación oceanográfica de forma independiente y de acuerdo a sus propios intereses.

1.- Investigación oceanográfica nacional en el ámbito internacional

México ingresa en 1946 a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); misma que establece en el Artículo VII de su Constitución que “cada Estado miembro tomará las disposiciones adecuadas a su situación particular, con objeto de asociar a la organización a los principales grupos nacionales que se interesen por los problemas de la educación, la ciencia y la cultura, de preferencia constituyendo una comisión nacional en la que estén representados el gobierno y los referidos grupos”.

La Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO, establecida en 1960, es el único órgano con autonomía funcional competente para la ciencia marina dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su principal objetivo es: promover la cooperación internacional y coordinar programas relacionados con la investigación,



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

servicios y creación de capacidades, con el fin de aprender más sobre la naturaleza y los recursos del océano y las zonas costeras, y aplicar ese conocimiento para mejorar la gestión, el desarrollo sostenible, la protección del medio marino, y los procesos de toma de decisiones de sus Estados miembros. Además, la COI, a través de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), se reconoce como la organización internacional competente en materia de investigación científica marina y la transferencia de tecnología marina.

El 29 de abril de 1967, se crea la Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO, habiéndose considerado que las funciones de esta se vinculaban con las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, quedando bajo la responsabilidad de citada dependencia, la cual en noviembre de 1998 establece una comisión interna denominada Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO (CONALMEX), siendo su función ser un órgano de consulta, enlace y ejecución de las acciones que el Gobierno de México realiza con la UNESCO.

Para dar cumplimiento a los programas, iniciativas y actividades de la UNESCO adquiridas por el país y representada por la CONALMEX, se requiere la intervención de grupos de expertos que orienten y fundamenten la participación de nuestro país en el seguimiento y cumplimiento de los programas y compromisos internacionales, para este fin cuenta con un comité especializado en el área de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI).

2. Dependencias de la Administración Pública Federal, vinculadas a la investigación oceanográfica

Dentro de la Administración Pública Federal, se encuentran las siguientes dependencias: Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Energía (SENER).

Institutos de investigación descentralizados: Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Mexicano del Transporte, Instituto Nacional de investigaciones Nucleares, Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos y Productos Pesqueros Mexicanos, Centros Regionales de Investigación Pesquera (CRIP) del Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) de La Paz, Mazatlán, Guaymas, Bahía Banderas, Ensenada, Manzanillo, Salina Cruz, Tampico, Veracruz, Lerma, Cd. del Carmen, Yucalpetén, Puerto Morelos.

Empresas del Gobierno Federal: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE).



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Centros de Educación Media Superior: Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad Autónoma Nacional Centro (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada (CICESE), Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C. (CIBNOR), Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas- IPN-CICIMAR, Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Universidad de Sonora (UNISON), Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional de Sinaloa (CIICIR) del Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad de Colima, Universidad del Mar, Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad Autónoma de Campeche, Colegio de la Frontera Sur, Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del IPN, Universidad Autónoma Metropolitana, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional.

3. Organismos Nacionales vinculados con la investigación oceanográfica

a) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 26, párrafo B menciona que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía cuyos datos serán considerados oficiales. Así mismo, la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

EL INEGI, a través de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del 2008, define las actividades Estadísticas y Geográficas relativas al diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración, compilación, publicación, divulgación y conservación de la Información de interés nacional.

La LSNIEG considera información de interés nacional, la que satisfaga los cuatro criterios siguientes:

- Se trate de los siguientes temas, grupos de datos o indicadores: población y dinámica demográfica; salud; educación; empleo; distribución de ingreso y pobreza; seguridad pública e impartición de justicia; gobierno; vivienda; sistema de cuentas nacionales; información financiera; precios; trabajo; ciencia y tecnología; telecomunicaciones y radiodifusión; atmósfera; biodiversidad; agua; suelo; flora; fauna;



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

residuos peligrosos; marco de referencia geodésico; límites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino; datos catastrales, topográficos, de recursos naturales y clima, y nombres geográficos, o bien se trate de temas que sean aprobados por unanimidad por el Consejo Consultivo Nacional, incluyendo aquellos que deban conocer los Subsistemas a que se refiere el último párrafo del Artículo 17 de este ordenamiento.

- Resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional.
- Sea generada en forma regular y periódica, y
- Se elabore con base en una metodología científicamente sustentada.

b) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fue creado por disposición del H. Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1970, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, integrante del Sector Educativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Responsable de elaborar las políticas de ciencia y tecnología en México, sus facultades se encuentran establecidas en la Ley de Ciencia y Tecnología (2014).

Son miembros permanentes del Consejo General:

- El Presidente de la República, quien lo preside;
- Los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, y de Salud.

El Consejo General tiene la facultad de establecer en el Programa Especial las políticas nacionales para el avance de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que apoyen el desarrollo nacional, así como definir prioridades y criterios para la asignación del gasto público federal en ciencia, tecnología e innovación, los cuales incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios, a los que se les deberá otorgar especial atención y apoyo presupuestal.

La Ley de Ciencia y Tecnología en su Artículo 4 define como investigación a “aquella que abarca la investigación científica, básica y aplicada en todas las áreas del conocimiento, así como la investigación tecnológica”, dentro de sus disposiciones generales tiene por objeto regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer, desarrollar y consolidar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en general del país.

Citada ley en su Artículo 2 sustenta al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y en su fracción II menciona que es encargado



de “Incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y la formación de investigadores tecnológicos para resolver problemas nacionales fundamentales, que contribuyan al desarrollo del país y a elevar el bienestar de la población en todos sus aspectos” así mismo en su fracción IV lo faculta para “Integrar esfuerzos de los diversos sectores, tanto de los generadores como de los usuarios del conocimiento científico y tecnológico, para impulsar áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo del país”.

c) Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica (CONACIO).

La CONACIO tiene su antecedente en la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica (CIIO), creada por acuerdo presidencial y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 1978, con el objeto de llevar a cabo la investigación oceanográfica en las zonas sujetas a la soberanía nacional, realizar estudios y proyectar exploraciones geográficas en aguas de jurisdicción nacional, así como solicitar y en su caso recabar información y datos de instituciones o archivos nacionales o de otros países, para mejor desempeño de su cometido.

El 3 de febrero del 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, considerando que existen diversas dependencias del Gobierno Federal, Organismos Públicos Descentralizados, Universidades e Instituciones de Educación Superior que se dedican a la investigación oceanográfica, siendo necesario conjuntar esfuerzos y evitar duplicidad de esfuerzos y gastos financieros, se crea la Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica (CONACIO), como una comisión intersecretarial de carácter permanente cuyo objetivo es analizar, proponer y coordinar las acciones y actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de investigación oceanográfica que se realicen en las zonas marinas del país.

Integrada por los titulares de las Secretarías de Marina, quien la preside; Gobernación; Relaciones Exteriores; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Educación Pública; Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Director General del Instituto Politécnico Nacional; Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

4. Recursos humanos vinculados con la investigación científica

El CONACyT tiene a cargo el Sistema Nacional de Investigadores (SIN), el cual fue creado por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1984. El objetivo del SIN es promover y fortalecer, a través de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica, y la innovación que se produce en el país. El Sistema contribuye



a la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel como un elemento fundamental para incrementar la cultura, productividad, competitividad y bienestar social.

De acuerdo con la consulta realizada a la página web del SNI, el día 28 de marzo del actual, cuenta con 23 mil 316 miembros de los cuales 965 pertenecen al área de Ciencias de la Tierra y del Cosmos, mismos que la mayoría se encuentra laborando en los Centros de Investigación e Institutos de Educación Superior.

5. Infraestructura dedicada a la investigación oceanográfica

Para realizar investigación oceanográfica, así como formación de recursos humanos, algunas dependencias federales e Instituciones de Educación Media Superior cuentan con buques.

a) Buques

La Secretaría de Marina cuenta con seis buques de investigación oceanográfica y un hidrográfico, así como cuatro de menor porte; en el litoral del Pacífico y con base en el Puerto de Manzanillo, Colima el ARM Altaír (BI-03); ARM Humboldt (BI-01); ARM Alacrán (BI-08); ARM Rizo (BI-09), y con base en el Puerto de Guaymas, Sonora, el ARM Suchiate (BI-05). En el litoral del Golfo de México y Mar Caribe se localizan en el puerto de Veracruz, Veracruz, los buques ARM Onjuku (BI-02), ARM Cabezo (BI-10), ARM Adentro (BI-11), ARM Tuxpan (BI-12), ARM Antares (BI-04) y en el Puerto de Coatzacoalcos el ARM Río Hondo (BI-06).

El Instituto Nacional de la Pesca (INAPESCA), órgano público descentralizado de la SAGARPA cuenta con ocho buques de investigación pesquera (BIP), en el litoral del Pacífico se encuentran los BIP VI en Ensenada, Baja California; XI en Guaymas, Sonora; los XII y XVI en Mazatlán, Sinaloa. En el Golfo y Mar Caribe se encuentran “El Rápido” en Yucalpetén, Yucatán; los VII y X en Ciudad del Carmen, Campeche y el VII en Puerto Juárez, Quintana Roo, además de un Buque de Investigación Pesquera y Oceanografía (BIPO) con base en Mazatlán, Sinaloa.

Las dependencias educativas como el Instituto de Ciencias del mar y Limnología, cuentan con dos buques: B/O con base en Mazatlán, Sinaloa; B/O Justo Sierra en Tuxpan, Veracruz.; el Centro de Investigación y Desarrollo en Ingeniería Portuaria y Marítima (CIDIPORT) de la Universidad Autónoma de Tamaulipas cuenta con el Buque Oceanográfico UAT-I CIDIPORT con base en el Puerto de Tampico, Tamaulipas; y el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California (CICESE) cuenta



con el buque oceanográfico Alpha Helix, con base en Ensenada, Baja California.

b) Redes para la obtención de información oceanográfica

1.- Red Mareográfica Nacional de la SEMAR.

La Red Mareográfica Nacional de la SEMAR tiene como misión monitorear, generar y proporcionar información referente al nivel del mar, para elaborar calendarios gráficos y tablas numéricas de predicción de mareas de las regiones marítimas del país, que permitan coadyuvar a la seguridad en la navegación, preservando la vida humana en la mar, así como proporcionar información del nivel del mar en tiempo real ante la intensificación de eventos extremos, como herramienta en la toma de decisiones. La Red cuenta con 41 estaciones mareográficas, de las cuales seis se encuentran en zona insular y las 35 restantes, distribuidas, 24 en el Pacífico y 17 en el Golfo de México, respectivamente. Del total, 31 estaciones son automáticas, ya que envían la información casi en tiempo real por vía satelital al Centro de Control y Procesamiento de Análisis de Datos (CECOPROD), en el edificio sede de la Secretaría de Marina en la Ciudad de México, y las otras 10 estaciones envían la información por vía red institucional.

2.- Red nacional de Estaciones Mareográficas /UNAM (Geofísica)

El servicio Mareográfico del Instituto de Geofísica de la UNAM opera la red nacional de estaciones mareográficas contando con 15 estaciones distribuidas a lo largo de las costas de México.

3.- Otra redes.

CICESE cuenta con 11 estaciones; IMT con 66 estaciones mareográficas, además de 35 boyas de medición de variables oceanográficas y 36 estaciones que miden variables meteorológicas.

En el país existen redes de boyas oceanográficas y meteorológicas que satisfacen las necesidades de investigación de forma individual como son las 03 boyas metoceanicas de PEMEX-CICESE, 01 boya del CINVESTAV-MÉRIDA, 36 boyas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 01 Boya Mazatlán-UNAM, 01 Boya ICMYL-Pto. Morelos y la boya HolBox-México de las SEMAR-CONABIO, entre otras.

c) Bases de Datos e información oceanográfica.

La mayoría de las instituciones que realizan investigación oceanográfica, cuentan con sus propias bases de datos.

1.- Archivo de Información Oceanográfica Nacional.

El marco legal que sustenta a la SEMAR para el establecimiento del Archivo de Información Oceanográfica Nacional (AION), se encuentra definido en el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Fracción XVIII.

El AION tiene como objetivos principales identificar vacíos en infor-



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

mación oceanográfica a nivel nacional, mejorándose con ello, el conocimiento de la zona costera y marina nacional, así como controlar y permitir un manejo sustentable de los recursos, evitando duplicidad de funciones y proyectos de las distintas dependencias del Gobierno Federal e Institutos de Investigación involucrados al crear sinergia entre Gobierno y Academia, en el rubro de la investigación oceanográfica, para una adecuada toma de decisiones, logrando con ello, el reconocimiento de todos los científicos e investigadores mexicanos en el ámbito nacional e internacional.

Optimizará y fortalecerá el aprovechamiento de los recursos humanos, tecnológicos y materiales de las diferentes dependencias de Gobierno Federal, así como entidades académicas aplicando el principio de economía de esfuerzos y gastos financieros, además de cumplir los compromisos Internacionales adquiridos por México con la Comisión Intergubernamental Oceanográfica (COI).

6. Recursos financieros asignados a la investigación

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015 (Unión C. d., 2014), en su Artículo 3, fracción XIII, menciona que “El monto total de los recursos previstos para el programa de ciencia, tecnología e innovación, conforme a lo previsto en el Artículo 22 de la Ley de Ciencia y Tecnología, se señala en el anexo 12 de este Decreto”, habiendo destinado un total de \$88,065,812,085 pesos, para la distribución del presupuesto por Dependencias de la Administración Pública Federal.

B. Análisis de las capacidades de la investigación oceanográfica nacional

Una vez expuestas las capacidades con que cuenta el país, se realizó el análisis de acuerdo a la situación actual, destacando una serie de puntos débiles y fuertes, así como un conjunto de amenazas y de oportunidades.

Como resultado del análisis se demuestra que con el paso del tiempo se han realizado importantes esfuerzos por potenciar el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros sin obtener los resultados que se requieren para el fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, con el mismo fin se han creado dependencias, comisiones intersecretariales, organismos no gubernamentales, empresas particulares, las cuales participan en la investigación oceanográfica, con fines científicos y/o particulares, a través de programas propios o regionales, a veces definidos por su interés o atribuciones específicas. En conclusión se resume que el país cuenta con recursos humanos, materiales y financieros suficientes pero fraccionados para la investigación oceanográfica.



La división del océano para estudio, así como su administración no es lo que el país requiere, y como única estrategia que se desprende del análisis es que sea una sola dependencia gubernamental quien tenga como atribución ejercer la administración de la investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas del país.

C. Servicio Oceanográfico Nacional administrado por la SEMAR

La constitución de un Servicio Oceanográfico Nacional, administrado por la SEMAR, se fundamenta con las investigaciones documentales y análisis de contenido realizados en capítulos anteriores, determinándose que es la dependencia con capacidad y voluntad de actuar, que cuenta con los medios para emplear el Poder Naval de la Federación y administrar la investigación oceanográfica que se realice en las aguas nacionales.

La Secretaría de Marina en su Programa Sectorial 2013-2018, en los seis objetivos citan el Poder Naval y el Desarrollo Marítimo Nacional, que en conjunto representan el Poder Marítimo Nacional, y que están vinculados con la investigación oceanográfica, pero para dar cumplimiento a los mismos, la Armada de México no cuenta con la certeza jurídica en cuanto a los buques de investigación e investigadores nacionales e internacionales que realizan investigación oceanográfica en aguas de jurisdicción nacional.

1. Ventajas de contar con un Servicio Oceanográfico Nacional

Contar con un Servicio Oceanográfico Nacional permitirá unificar procedimientos y se simplificará el trámite de solicitudes relacionadas con investigaciones científicas y tecnológicas marinas, al ser solo una dependencia la que los otorgue; actualmente este trámite lo realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores, en coordinación con las Secretarías involucradas de acuerdo al tipo de investigación que se solicite del extranjero, sin hacer del conocimiento a las demás dependencias involucradas.

Los recursos financieros serán direccionados a los proyectos de interés nacional no individual o de acuerdo a las atribuciones de la dependencia e instituto de educación superior.

La información y datos generados con recursos nacionales estarán integrados en el Archivo de Información Oceanográfica Nacional y disponibles para la comunidad de investigadores nacionales.

Será el órgano encargado de proporcionar el asesoramiento técnico y científico al ejecutivo federal en caso de requerirlo por contingencias ambientales o desastres naturales, así como los provocados por el hombre.

Se eliminarán las comisiones intersecretariales existentes creadas por el Ejecutivo Federal para coordinar y servir de enlace y demás propósitos por los que fueron creados.



Será una sola entidad gubernamental que represente al país en el ámbito de investigación oceanográfica a nivel internacional de acuerdo a los compromisos adquiridos por México.

Conclusión

Es posible concluir que para un país esencialmente marítimo, como lo es México, el conocimiento del mar es fundamental para asegurar la prosperidad de sus habitantes, siendo necesario un constante esfuerzo de investigación, reconociendo que nuestra labor institucional va más allá de la Defensa, y que también abarca tareas que contribuyen al desarrollo marítimo nacional.

La Secretaría de Marina ha sido y sigue siendo un actor relevante para el desarrollo del país, y en particular para la investigación científica marina. El conocimiento de nuestro mar aún es escaso, dada su gran extensión y complejidad; sin embargo, es necesario renovar el compromiso asumido por quienes en su momento consideraron agrupar todo lo referente al estudio del océano y actividades que se realizarán en una sola dependencia.

El Servicio Oceanográfico Nacional constituye hoy uno de los enfoques más novedosos para emprender la administración y control de la investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas del país, así como lo es desde épocas pasadas en otros países. Constituir y administrar un Servicio Oceanográfico Nacional permitirá fortalecer la institucionalidad, integrando las investigaciones científicas y tecnológicas marinas, que permitan realizar actividades de cooperación y cumplir en forma coordinada los programas que se establezcan a nivel país de acuerdo a los intereses marítimos.

Promoverá e impulsará la investigación científica y tecnológica marina, interinstitucional e interdisciplinaria, para generar conocimiento del océano y sus recursos en forma armónica, planificada e integrada con las necesidades del país, así como orientar en materia de ciencia y tecnología del mar al CONACYT y otros organismos que financien y promuevan la investigación en México. Además de coordinar la participación y representación de México ante organismos internacionales.



Política Editorial

Pp: 83 - 84

La Revista del Centro de Estudios Superiores Navales es una publicación de tipo académica, que tiene como objetivo ser un foro abierto en el cual los miembros de la Armada de México y el personal civil interesados puedan expresar sus ideas sobre temas de Seguridad Nacional y afines al ámbito marítimo.

Está dirigida a la comunidad académica, científica e investigadores, interesados en temas relacionados con la seguridad nacional, la política, la estrategia, el ámbito marítimo, la ciencia, la tecnología, y la historia y cultura navales.

Presentación de Escritos

Los trabajos que se remitan deberán ser originales, inéditos y no estar postulados de forma simultánea para su publicación en otras revistas u órganos editoriales, además de que los autores asumen la responsabilidad si se detecta falsificación de datos o falta de autenticidad en la investigación.

Deberán incluir el curriculum vitae del autor y sus datos de contacto.

Podrán presentarse artículos cuyo texto sea en idioma español y dentro de las categorías y estructuras siguientes:

Artículo Académico

o Científico

Título
Resumen
Abstract
Palabras clave
Introducción
Materiales y Métodos
Resultados
Discusión
Conclusiones

Artículo No Académico

o Tipo Ensayo

Título
Resumen
Abstract
Palabras clave
Introducción
Análisis o discusión
Conclusión
Fuentes consultadas

Para consultar los criterios editoriales en su versión completa podrá acceder a la página <http://www.cesnav.edu.mx/revista.html>

Proceso de Dictaminación

Todos los trabajos se someten a dos etapas de dictaminación:

- Una primera lectura por parte del Consejo Editorial, con el objetivo de verificar si cubre los requisitos del perfil de la revista.
- En caso de ser aceptado, es este organismo quien propone dos dictaminadores especialistas en el tema a quienes será enviado para su



arbitraje académico (de revisión por pares).

- Durante todo el proceso se conservará el anonimato tanto de los dictaminadores como de los autores.
- En el caso de discrepancia entre aceptado y rechazado, el texto será enviado a un tercer dictaminador, cuya decisión definirá su estatus de publicación; en este caso. El dictamen final es inapelable.

Perfil del Árbitro

El proceso editorial de la Revista del CESNAV, establece la obligatoriedad de arbitrar los artículos que sean considerados para su publicación. De acuerdo a lo anterior, se considera como árbitro al especialista cuyo perfil profesional le permita revisar la calidad y originalidad del texto referido, para después emitir sus recomendaciones al autor.

Cabe destacar que los árbitros deben contar con una trayectoria de reconocida capacidad profesional y ética; deben ser académicos o investigadores y garantizar la confidencialidad del proceso de revisión.

Cesión de Derechos

El o los autores conceden el permiso para que su material se difunda en la Revista del CESNAV, medios magnéticos y electrónicos. Los derechos patrimoniales de los artículos publicados son cedidos al Centro de Estudios Superiores Navales, tras la aceptación académica y editorial del original para que éste se publique y distribuya tanto en versión impresa como electrónica. El o los autores conservan sus derechos morales conforme lo establece la ley.

Indexada en Latindex y Clase

La Revista del Centro de Estudios Superiores Navales se encuentra indexada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), así como en la Base de Datos de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE).

Contacto

Vicemirante Mario Carbajal Ramírez, Director.
Teniente de Fragata Víctor Monjaraz Ortega, Editor.
Correo: revista.cesnav@hotmail.com
Tel: 56 08 08 47 ext. 7660.

Versión Electrónica

<http://www.cesnav.edu.mx/revista.html>