

**HACIA UN NUEVO ENFOQUE
DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO***

**TOWARDS A NEW APPROACH
OF NATIONAL SECURITY IN MEXICO**



Noé Cuervo Vázquez y Marcos Pablo Moloeznik*

* El presente trabajo de investigación, se basa en información consultada en fuentes abiertas especializadas en los factores de poder y la seguridad nacional, y en momento alguno trata asuntos que tengan relación con las actividades clasificadas de ninguna dependencia del Gobierno Federal.

* Candidato a Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Profesor-Investigador Titular de la Universidad de Guadalajara, respectivamente. Cabe destacar que las opiniones vertidas en el presente artículo expresan el punto de vista de los autores y por ningún motivo son la postura oficial de dependencia alguna del Gobierno Federal.

SUMARIO: A manera de introducción, 1. Antecedentes y evolución histórica, 2. Adaptación de la teoría de los complejos de seguridad, 3. Breves consideraciones sobre el marco normativo vigente, 4. Elementos estructurales de la seguridad nacional, 5. Prueba de validez del enfoque propuesto, 6. Propuesta de Modelo de Análisis de Riesgo a la Seguridad Nacional (MARSN) y verificación de resultados, Conclusiones, soluciones y recomendaciones, Fuentes consultadas. Fecha de recepción: 7 de julio de 2016. Fecha de Aceptación: 18 de Agosto de 2016.

Resumen: Los riesgos y amenazas a la seguridad nacional constituyen fenómenos de naturaleza dinámica que obligan a repensar el abordaje y concepto estático de seguridad nacional consagrado normativamente en México. De donde la presente contribución pone a consideración del lector un enfoque novedoso en la materia, ajustado a las cambiantes condiciones de un ambiente estratégico signado por la complejidad y la incertidumbre.

Palabras clave: Seguridad nacional – México – Modelo de Análisis de Riesgo a la Seguridad Nacional.

Abstract: The risks and threats to national security are phenomena of a dynamic nature that force to rethink the approach and static legal concept of national security in Mexico. This contribution puts to the reader's consideration a novel approach in the matter, adjusted to the changing conditions of a strategic environment marked by complexity and uncertainty.

Key words: National Security – Mexico – Risk Analysis of National Security Model.

A manera de introducción

Desde hace una década y media el gobierno federal mexicano contempla nuevas amenazas a la seguridad nacional que se suman a las tradicionales (Rojas Aravena, 2000), con lo que, aún sin proponérselo, ha modificado aspectos de carácter teórico-conceptuales en la materia.

Así, a lo largo de la presente contribución, se persigue constatar si el concepto de seguridad nacional consagrado en la Ley de Seguridad Nacional vigente de México es adecuado ante la realidad actual, al tiempo que se propone un nuevo modelo conceptual, resultado de estudios del propio Poder Ejecutivo, de los análisis teóricos de especialistas, y de las apreciaciones de cursantes de las Maestrías de Seguridad Nacional en México.

De lo que se trata es, por tanto, de la seguridad nacional, a la sazón, tema crucial para la existencia misma de un Estado-nación, en la construcción de un nuevo modelo teórico-conceptual de la seguridad nacional en México, que permita reestructurar las estrategias del Gobierno Federal en la materia o, al menos, corroborar su actuación y dar una certeza científica a la estrategia emprendida.

En general, existe un consenso en torno a la seguridad nacional, entendida como una condición de equilibrio, que busca contener o administrar las amenazas que pongan en peligro al régimen político, a sus ciudadanos o, a su forma de vida, permitiendo mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Ahora bien, el concepto de seguridad nacional plasmado en la Ley reglamentaria del artículo 89 constitucional, debe adecuarse ante las nuevas realidades que vive México, por lo que es necesario plantear un nuevo enfoque teórico-conceptual que permita definir e identificar las aspiraciones, intereses, objetivos, antagonismos, riesgos y amenazas a la seguridad nacional y construir un mecanismo para evaluar los niveles de riesgos.

1.- Antecedentes y evolución histórica

Actualmente, se acepta que el término “seguridad nacional” nace como tal a fines de la segunda conflagración mundial (1939-1945), bajo la idea-fuerza del Estado como su depositario y responsable de velar por la seguridad de la nación, con ciertas libertades de actuación para preservar los intereses y objetivos nacionales (Ver; Aguayo y Bagley, 2009).

De ahí que la seguridad nacional sea fundamentalmente de naturaleza *Estado-céntrica*, debido a que en su conceptualización inicial -en el entorno geopolítico de la Guerra Fría- el actor principal era el Estado; bajo esta lógica, únicamente se consideraba a otro Estado con suficiente poder militar como la amenaza contra la soberanía y la integridad territorial. Por lo tanto, la forma de permanecer exento de riesgos y amenazas, residía en acumular el suficiente poder militar o ciertas capacidades, como la inteligencia necesaria para conocer los planes, intenciones y movimientos de los Estados susceptibles de convertirse en enemigos (Moloeznik, 2016: 343 y ss.)

Sin embargo, la preocupación por el Estado, su construcción y su seguridad son más antiguas: Hobbes, por ejemplo, desarrolló su teoría sobre el Estado en su obra “El Leviathán” en el siglo XVII, la cual sigue siendo de obligada referencia (Schwanitz, 2002: 330).

John Locke, por su parte, es otro de los pensadores que trató el tema del Gobierno y el Estado en uno de los libros clásicos más influyentes de la ilustración francesa, “Dos Tratados de Gobierno”, en el que caracteriza al Estado como un lugar donde impera la igualdad y la convivencia.

Al igual que Hobbes y Locke, en el siglo XVIII Rousseau aportó su teoría sobre el contrato social, en virtud de la cual el individuo renuncia a sus derechos a favor de la comunidad (*Ibidem*: 332).

En rigor, la seguridad nacional se erige en un concepto político que carece de una definición universalmente aceptada, puesto que su contenido y alcances varían en función de la dimensión espacial y temporal. No obstante, se acepta que el fin

último de la seguridad nacional es el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, y la atención prioritaria a las amenazas que los ponga en entredicho o cuestione severamente (Moloeznik, *Op.Cit.*).

Para Jordan y Taylor (1981), la seguridad nacional también implica la protección de los intereses económicos y políticos vitales, cuya pérdida podría poner en riesgo los valores fundamentales y la vitalidad del Estado. Por su parte, y de conformidad con Arnold Wolfers (1962), la seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos; y, en un sentido subjetivo, la ausencia de temor de que tales valores sean afectados significativamente (Romm, 1993: 5 y 6).

Cabe señalar que, en México, existen investigaciones relevantes en la materia, como la contribución de José Thiago Cintra, titulada “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo”, en la que desarrolla lo que denomina: “los cuatro espacios clave para la comprensión de la Seguridad Nacional” (Thiago Cintra, 1991:.3).

Posteriormente, en el año 2002, Agustín Maciel Padilla publica la obra “La Seguridad Nacional: Concepto y Evolución en México”, en la que aporta una propuesta inédita de definición de la seguridad nacional, ajustada al contexto nacional.

Mientras que Aguayo y Bagley (2009), encabezan un esfuerzo colectivo que pretende aproximarse a los significados y consecuencias de la seguridad nacional mexicana bajo un enfoque académico crítico de cómo se ha desarrollado en el país.

En el mismo año, Mesa (2009) desarrolla la investigación titulada “El debate sobre la seguridad nacional en la República Islámica de Irán”, en la que incluye el debate sobre este tema en esa región convulsionada del mundo y la manera en que han fijado sus posiciones las instituciones de aquél Estado teocrático.

Por su parte, en el libro “Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI”, los editores Oswald y Günter (2009), presentan opiniones importantes con un enfoque

socio-constructivista de la seguridad nacional, a partir de posturas como la de Ole Waeber (p.71) de la Escuela de Copenhague.

Con relación a tesis doctorales, destacan las de: Fernández Pereira (2005) denominada “Seguridad Humana” de la Universidad de Barcelona, que tiene el mérito de enmarcar, describir y analizar el concepto de seguridad humana; Correa, (2008) bajo el título “La industria de defensa estadounidense en la post guerra fría. Estrategias de conversión y comunicación”, que somete a análisis la industria de defensa estadounidense desde el punto de vista de los estudios de propaganda; la de Martínez Arias, “La seguridad después del 11-S: Conceptos agendas e Instituciones de seguridad en la región de Asia Central”, defendida en el año 2009 en la Universidad Complutense de Madrid, que describe la situación que actualmente está viviendo dicha región del orbe en materia de seguridad nacional.

Precisamente, siguiendo a este último (Martínez, 2009: 3), las teorías sobre seguridad pueden sintetizarse en cuatro: el realismo, el pluralismo, el socio-constructivismo y el nuevo-regionalismo. El realismo es el primer paradigma que surgió y fue el más influyente; esta teoría, iniciada en los años cuarenta del siglo XX, “sostiene que los actores en las Relaciones Internacionales son los Estados, contemplando a las organizaciones intergubernamentales como meras alianzas de conveniencia y a las organizaciones no-gubernamentales como irrelevantes [...] La seguridad depende de la maximización del poder del Estado...” (*Ibidem*: 4). El segundo paradigma denominado pluralismo acepta la importancia e inclusión de nuevos actores, organizaciones internacionales, empresas multinacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG’s). Mientras que, en la última década del siglo XX, hace su aparición el paradigma social-constructivista, surgido a raíz del fin de la Guerra Fría y la emergencia de lo que dio en llamarse el nuevo orden mundial (1991), paradigma en que se centran “las cuestiones ontológicas: ¿quién está seguro?, ¿quién hace la seguridad?, y ¿qué es estar seguro?” (Santos y Avila, 2009).

En lo que respecta al paradigma “nuevo-regionalista”, se establece como punto clave a los nuevos regionalismos frente a las tres posturas teóricas antes

señaladas, como “un camino o solución intermedia entre uno y otro lado de la trinchera teórica” sobre seguridad. (Martínez, 2009: 388)

2.- Adaptación de la teoría de los complejos de seguridad

No obstante, estas corrientes de pensamiento, a los efectos de esta contribución, hemos optado por la teoría de la Escuela de Copenhague, cuyo principal exponente es Barry Buzan, con su libro “Regions and Powers. The Structure of International Security” (Sisco y Oláguer, 2004).

La postura de Buzan se basa en el cambio y la evaluación en los conceptos de seguridad conforme cambia la realidad mundial; se trata de un autor que estudia esta evolución, desde la teoría de los complejos de seguridad hasta llegar a su propuesta más reciente de una agenda ampliada denominada “Complejos de Seguridad Regional” (RSC, por sus siglas en inglés) (Otálvaro,2004), donde se incluyen los sectores económico, social y ambiental en los análisis, junto a los ya tradicionales, político y militar.

De acuerdo a Ghaleb Krame (2016), esta teoría aborda los estudios de seguridad desde una nueva vista de análisis, en la cual la opinión pública juega un papel fundamental y donde los temas de seguridad se convierten en política aplicable a una amplia gama de temas; debiéndose tomar en consideración que el conjunto de Estados que conforman un RSC, cuentan con cierta independencia del sistema global, ya que sus interacciones entre ellos son más intensas que con los Estados que se encuentran fuera del complejo (Sisco y Oláguer, 2004) .

Los RSC son una herramienta para el análisis de las regiones, entendidas como: “constructos sociales derivados de las prácticas securitarias de las unidades” (Demurtas, 2014), donde se debe tomar en cuenta qué subsistema o qué objeto securitizan, considerando que una región surge o cambia a lo largo del tiempo.

Buzan, en la teoría de los complejos de seguridad, hace hincapié en el estudio de los subsistemas, bajo cinco niveles de análisis: a.- El sistema internacional y sus relaciones en el ámbito global; b.- Los sub-sistemas como esferas de países con

una relación geográfica o histórica y sus relaciones de interdependencia entre algunas unidades a nivel regional, como la Unión Europea; c.- La identificación de las unidades como actores que poseen la suficiente coherencia e independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o Naciones; d.- La existencia de sub-unidades, los cuales son grupos dentro de la unidad, que tienen influencia en el rumbo de las decisiones de la unidad; y, e.- Los individuos, que actúan en el sistema por sí mismos, no en representación de un nivel más alto.

Los complejos de seguridad están representados principalmente en el nivel de los subsistemas, que es donde la metodología de Buzan hace mayor énfasis, y donde este trabajo de investigación basa su fundamento teórico.

Los subsistemas o complejos de seguridad ofrecen al investigador un objeto de estudio mucho más controlable, que tratar de entender todo el sistema mundial, y aunque este marco de análisis no deja de ser una abstracción teórica, está basado en la observación empírica de los fenómenos regionales.

La teoría de los RSC es “un conjunto de unidades cuyos procesos de securitización y desecuritización, o ambos, están tan interrelacionados que las cuestiones relativas a su seguridad no pueden analizarse o resolverse por separado” (Oswald y Gunter, 2009), y puede ser utilizada para generar escenarios definitivos y así estructurar el estudio de las predicciones y las posibilidades de estabilidad y cambio. Una vez que se ha identificado la estructura de un complejo, esta puede usarse para reducir las opciones posibles del cambio.

Dicho en otros términos, el complejo de seguridad es altamente eficaz para entender las dinámicas y factores multi-variables de la seguridad. Es un prisma que brinda distintas tonalidades en lo individual y una definición cromática de un fenómeno en el que interactúan los actores de seguridad (*security actors*), sin importar si estos sean actores funcionales (*functional actors*) o emisores de actos discursivos de seguridad (*security speech acts*) (Krame, 2016).

Esta definición, sirve para dejar de lado el paradigma tradicional de considerar al Estado como la parte central del análisis y ubicar a la seguridad militar en el

mismo nivel que las otras dimensiones (política, societal, económica y medioambiental), aclarando la importancia fundamental de los procesos de securitización para la configuración de los RSC (Nobile, 2003).

Del mismo modo, resulta necesario considerar que existen tres condiciones que deben cumplirse para encontrarse ante la existencia de un subsistema regional de seguridad: la proximidad geográfica, la regularidad e intensidad de las interacciones y las percepciones compartidas de las unidades sobre la diferencia entre el subsistema regional y el contexto externo (Moller, 2000).

Según Buzan y Weaver (Demurtas, 2014), bajo la RSC, Estados Unidos de Norteamérica se erige en la única potencia mundial actual; una segunda categoría está compuesta por las potencias sin capacidad de alcance mundial (Unión Europea, Federación Rusa, China, Japón), pero con la posibilidad de convertirse en superpotencias; y la tercera categoría son las potencias regionales, que definen la tendencia de su región y cuentan con capacidades de ejercer su poder nacional en un alcance regional¹.

Una parte fundamental de los RSC, es que las amenazas a la seguridad nacional de los Estados que conforman el complejo, no pueden ser resueltas individual ni independientemente, sino que necesariamente se tiene que diseñar una solución de manera integral, que considere a todos los Estados del complejo, además de tomar en cuenta que estas amenazas no sólo se dan en contra de la existencia del Estado o la soberanía, sino que pueden referenciarse hacia aspectos tales como la economía nacional, sistema bancario, idioma, costumbres, biodiversidad, entre otros (Rodríguez, 2008; Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2009).

3.- Breves consideraciones sobre el marco normativo vigente

La actual legislación en materia de seguridad nacional en México, dio inicio el día 5 de abril de 2004 (DOF, 2005; PND, 2013), cuando se publicó en el Diario Oficial

¹ Ejemplos de potencias regionales son Brasil, México, India, Sudáfrica, Egipto e Israel.

de la Federación (DOF) una reforma a los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI, ambos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para quedar en los siguientes términos: (CPEUM, 2016).

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”

El concepto de seguridad nacional adoptado por el Estado Mexicano, de manera específica, se encuentra consagrado en la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el DOF el 31 de enero de 2005. En dicha normativa se definen los conceptos teóricos-conceptuales de la Seguridad Nacional, así como las amenazas y riesgos a considerar en nuestro país.

En este cuerpo normativo se establece la creación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), como la instancia que define las políticas públicas en la materia y, por otra parte, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), como el órgano de inteligencia del Estado mexicano (Rojas, 2015). Asimismo, la Ley crea un modelo de cooperación e integración para las entidades federativas y los municipios del país, determinándose la intervención de estos poderes en la implementación de las políticas públicas de seguridad nacional definidas por el CSN, y en la información de inteligencia.

En tanto que el documento que complementa y da sentido al marco legal sobre la seguridad nacional en México es el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (CSN, 2014), que establece las políticas de gobierno del Estado Mexicano, y presenta la visión de la seguridad nacional mexicana, bajo una perspectiva multidimensional pero sujeta a las definiciones impuestas por la Ley en vigor.

A partir de las definiciones de sus elementos, se debe ubicar a la seguridad nacional como la búsqueda de una situación meta-estable², que proteja al Estado y a sus ciudadanos de las amenazas y riesgos a los que se enfrentan de manera constante y permanente, por lo que su función principal es *garantizar la supervivencia de la nación* (Curzio, 2000).

Esta sobrevivencia requiere alcanzar una condición de equilibrio entre la incertidumbre que conllevan todos los antagonismos y la estabilidad que se requiere para poder alcanzar las aspiraciones nacionales, a la sazón, fin último del Estado. Para lograrlo, es necesario que los riesgos y amenazas sean neutralizados a partir de un proceso de involucramiento de la sociedad, en la que el Estado convence y compromete a sus ciudadanos en torno de la necesidad de responder con medidas de emergencia excepcional a las demandas complejas que exige la situación específica: a esto, se lo denomina “proceso de securitización” (Sisco y Oláguer, 2005).

Este enfoque de la seguridad nacional, a partir de su comprensión como Estado meta-estable, búsqueda de equilibrio, neutralización de riesgos y amenazas y securitización, debe darse dentro de un marco de los Complejos de Seguridad Regional (CSR) (Mack, 2005); lo que significa que los antagonismos a la seguridad de un Estado necesariamente impactan en la seguridad y estabilidad de sus vecinos y deben ser atendidos, compartiendo la responsabilidad de su atención y solución, con estrategias de respuesta coordinada, unión de esfuerzos y compromisos conjuntos.

A partir de lo expuesto, estamos en condiciones de definir a la seguridad nacional como:

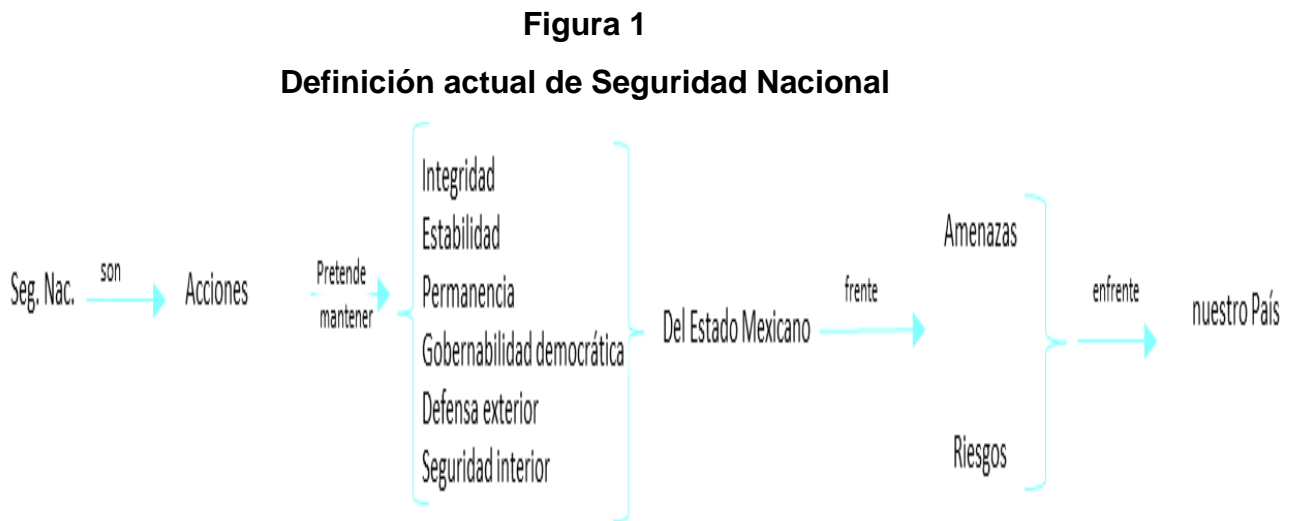
“Una condición de equilibrio dinámico³ entre el nivel de incertidumbre que producen los antagonismos, y la paz y estabilidad necesarias para el logro de las aspiraciones nacionales, a través de la neutralización de las amenazas y

² Estado meta-estable: un estado próximo al equilibrio, que no puede considerarse inestable y que puede mantener esa condición por mucho tiempo. (Ver; Ball, 2010).

³ El concepto de “equilibrio dinámico” debe entenderse en el marco de las Ciencias de la Complejidad y de la Termodinámica del No-Equilibrio (Para mayores detalles; ver, Maldonado, C. y Gómez, N., 2016).

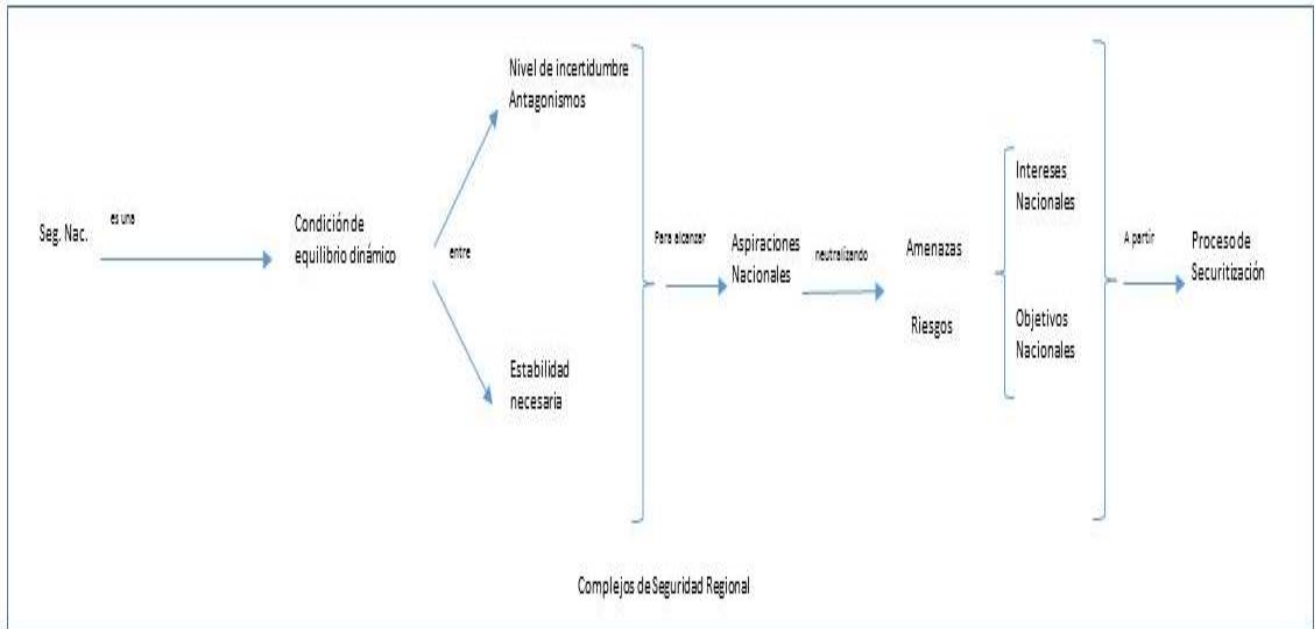
riesgos que atentan contra los intereses y objetivos de la nación. Todo esto, a partir de un proceso de securitización que involucre al Estado, al sistema internacional y a los individuos en un esquema de Complejos de Seguridad Regional; combinando, de manera eficiente, las capacidades civiles y militares del país, mediante la aplicación de diferentes instrumentos y políticas, que garanticen un enfoque multidisciplinario y una actuación integral de las administraciones públicas en turno, así como de otros instrumentos públicos y privados, que actúen con base a las amenazas y riesgos que se presenten.”

Esquemáticamente, las definiciones actual y propuesta, quedarían como sigue:



Fuente: elaboración propia.

Figura 2
Definición propuesta de Seguridad Nacional



Fuente: elaboración propia.

4.- Elementos estructurales de la seguridad nacional

Una vez definido el concepto de seguridad nacional a partir de un enfoque novedoso, se llevó a cabo una investigación basada en la teoría fundamentada, mediante una serie de códigos analizados con apoyo del programa Atlas.ti®, con lo que se logró establecer una serie de definiciones de los elementos estructurales del nuevo modelo teórico-conceptual.

La teoría fundamentada constituye una técnica de análisis cualitativo que inicia, en esta primera fase, con la selección de los documentos primarios que forman parte del acervo a revisar y que debe terminarse cuando los documentos que se están recolectando no aporten nada nuevo a la información de los textos con los cuales ya se cuenta (a este momento se lo conoce como “saturación teórica”) (Krame, 2016).

Mientras que, en la segunda fase, se definen los códigos de análisis que guiarán al investigador en la selección de los segmentos documentales que corresponden a cada uno de los códigos citados.

Lograda la codificación de los documentos de la investigación (codificación inicial), se procede a separar las secciones codificadas, para someterlas a un análisis posterior que debe permitir realizar una segunda codificación denominada “codificación transversal”.

Finalizadas las fases de codificación, se está en condiciones de establecer conclusiones preliminares que, en el caso particular del presente trabajo de investigación, son las definiciones de los conceptos que se presentan a continuación.

4.1. Aspiraciones Nacionales

Un Estado-nación se encuentra unido (intangibles de la unidad nacional y de la voluntad nacional), principalmente por la intención colectiva de alcanzar los anhelos compartidos, materializar sus deseos y darles forma a sus ideas más sublimes.

Esta intención es la expresión popular de un pueblo que además de compartir territorio, gobierno, cultura, etc., se une en la búsqueda individual y colectiva del bienestar, desarrollo y seguridad, que contribuyen a la consolidación de la Identidad Nacional.

Estas aspiraciones nacionales se encuentran plasmadas en la Carta Magna de cada Estado-nación aún cuando, como en el caso mexicano, no se presenten de manera específica, lo que requiere deducirlas cuidadosamente.

Ahora bien, la definición oficial actualmente aceptada es: “Ideas y anhelos de la Nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad”. Para los autores, esta propuesta, a la luz del alcance de lo que pretende definir, es reducida; por lo que se propone la que sigue:

“Conjunto de ideales, anhelos y deseos compartidos por la nación, que reúne la expresión más auténtica del pueblo, y que expresa la búsqueda del bienestar, el desarrollo y la seguridad comunes en el marco de la

consolidación del proyecto de nación, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional.”

Las Aspiraciones Nacionales identificadas se presentan a continuación:

Tabla 1

Definición propuesta de Aspiraciones Nacionales

ID	Aspiraciones Nacionales
As1	La consecución de un país próspero, estable y en paz, que mantenga su integridad, estabilidad y permanencia, y que permita garantizar la gobernabilidad democrática y la plena vigencia del Estado democrático de Derecho.
As2	Un país con un futuro nacional sustentable y con calidad de vida, que supere la violencia estructural, cultural y de género, que crea o mantiene estructuras injustas en términos sociales, económicos, culturales y políticos. Un país donde se pueda vivir una coexistencia armoniosa, con una civilización incluyente, diversa, tolerante y sustentable y con instituciones sólidas que consoliden la justicia, la democracia, la tolerancia, el cuidado y la solidaridad.
As3	Un país con un modelo de sociedad mundial integral y diverso, con extensión global, donde la protección ambiental y la recuperación del entorno se combinen con energías renovables y eficiencia energética, con el uso de la ciencia y la tecnología para reducir los efectos del cambio ambiental global y del cambio climático, junto con una eficaz erradicación de la pobreza, cuya cultura, estructura, instituciones, acciones y procesos de desarrollo se dirijan a una garantía a largo plazo de la supervivencia de la Nación y de la humanidad.

Fuente: elaboración propia.

4.2. Intereses Nacionales

Los intereses nacionales están definidos oficialmente como: “Síntesis de las aspiraciones nacionales, gestionadas por el Poder Político del Estado, que asume aspectos de identidad nacional con capacidad de convertirse en objetivos nacionales”.

Se consideró un enfoque más amplio para incluir los principios generales, riquezas culturales, materiales e inmateriales, así como los recursos y bienes estratégicos que dotan a un país del potencial para alcanzar las aspiraciones nacionales. Estos Intereses no sólo deben ser compartidos y aceptados por los ciudadanos de la nación, sino que deben estar correctamente protegidos por el gobierno, por lo que su defensa es un valor irrenunciable, que permite garantizar la propia existencia del Estado-nación. Para quienes suscribimos este trabajo, la definición propuesta quedaría así:

“Principios generales, recursos y bienes que cuentan con un valor estratégico para los Estados-nación y sirven para alcanzar las aspiraciones nacionales. Deben ser plenamente aceptados por sus ciudadanos y protegidos por el gobierno, dispuesto a preservarlos, incluso mediante el uso del monopolio legítimo de la fuerza; su defensa es irrenunciable, ya que garantizan la existencia plena de la nación. Sirven para fijar los objetivos nacionales y se pueden agrupar en intereses vitales, áreas estratégicas, zonas estratégicas, recursos estratégicos e instalaciones estratégicas.”

Habiéndose identificado a los siguientes:

Tabla 2

Definición propuesta de Intereses Nacionales

ID	Intereses Nacionales	ID	Intereses Nacionales
I1	La democracia.	I16	El comercio nacional e internacional.
I2	El Estado democrático de Derecho.	I17	El desarrollo nacional.
I3	El pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.	I18	Instalaciones e infraestructura eficiente.

14	Los derechos humanos.	119	Tecnología propia.
15	La libertad paz, prosperidad y seguridad de su población	120	El interés de México por vincularse de forma asertiva con el mundo y la vigencia de los tratados y compromisos internacionales.
16	La vida humana de sus ciudadanos.	121	Un orden internacional estable, de paz, cooperación para el desarrollo, seguridad y respeto de los derechos humanos.
17	Las instituciones nacionales.	122	La libertad de intercambios, comunicaciones y el suministro de recursos básicos a nivel nacional e internacional, así como sus rutas y líneas de comunicación.
18	La Constitución y el orden constitucional.	123	Los mecanismos de cooperación e influencia política, económica y cultural con los países de Centroamérica y el Caribe para mantener las fronteras correspondientes estables y en paz.
19	Los valores cívicos y las tradiciones nacionales.	124	Las Energías renovables.
110	El sistema de Gobierno y su régimen político.	125	Las fuentes de energía, tales como eléctricas, nucleares y petroleras.
111	La defensa militar del Estado.	126	Las fuentes hidráulicas, como presas, ríos y mares.
112	La soberanía nacional.	127	Los recursos naturales y el medio ambiente.

- | | |
|--|---|
| <p>I13 La unidad nacional.</p> <p>I14 La independencia e intangibilidad del territorio nacional, mares patrimoniales, subsuelo y espacio aéreo.</p> <p>I15 El desenvolvimiento de la iniciativa y el impulso de la capacidad creadora de su población.</p> | <p>I28 Las instalaciones de comunicación marítima, terrestre, aérea y satelital en territorio nacional.</p> <p>I29 La infraestructura petrolera en la sonda de Campeche y otras áreas marinas y terrestres.</p> <p>I30 La infraestructura digital del país.</p> |
|--|---|

Fuente: elaboración propia.

4.3. Objetivos Nacionales

Los objetivos nacionales se dividen en dos tipos: permanentes y actuales o coyunturales. Aquellos, es decir, los objetivos nacionales permanentes se definen actualmente de la siguiente manera: “Son metas inmutables que el Estado se propone alcanzar, para mantener su integridad, estabilidad y permanencia”. “Son aquellos que perduran con el tiempo orientando acciones duraderas del Estado y, generalmente, están considerados o inscritos en la Constitución o carta fundamental (ejemplos: desarrollo, justicia, paz o seguridad)”.

Los objetivos nacionales permanentes (ONP), en el marco del nuevo enfoque, se consideran como propósitos amplios que se plantea una nación, a partir de identificar a los intereses nacionales (consideración que soslaya el enfoque actual), con la intención de alcanzar las aspiraciones nacionales; en donde el Estado debe ofrecer plenas garantías para su cumplimiento, mediante el desarrollo y aprovechando dichos Intereses. Asimismo, los ONP definen el proyecto de una nación, por lo que son irrenunciables e imprescriptibles; esto obliga a que la población se identifique con los mismos, lo que impone su

especificación, más allá de que se encuentren implícitos en la Ley Suprema de la Nación.

De manera tal que la definición propuesta quedaría así:

“Son los propósitos más amplios que el Estado pretende llevar a cabo para alcanzar las aspiraciones nacionales y desarrollar o aprovechar sus intereses nacionales. Definen el proyecto de nación, por lo que se hace necesario que la población en su conjunto se identifique con ellos, además de que el Estado debe crear las condiciones y ofrecer las garantías para su cumplimiento. Son irrenunciables e imprescriptibles. Surgen del análisis de los intereses nacionales, por lo que cada interés nacional tendrá al menos un objetivo nacional permanente.”

Y el listado de Objetivos Nacionales Permanentes sería:

Tabla 3

Definición propuesta de Objetivos Nacionales Permanentes (ONP)

ID	ONP	ID	ONP
1	Proteger y cultivar la democracia.	16	Promover e impulsar el comercio nacional e internacional.
2	Mantener vigente el Estado democrático de Derecho.	17	Impulsar el desarrollo nacional.
3	Garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.	18	Proteger las Instalaciones e infraestructura eficiente.
4	Proteger los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos.	19	Desarrollar Tecnología propia.
5	Garantizar la libertad paz, prosperidad y seguridad de su población	20	Promover el interés de México por vincularse de forma asertiva con el mundo y la vigencia de los tratados y compromisos internacionales.
6	Proteger y garantizar la vida humana de sus ciudadanos.	21	Cooperar en el mantenimiento de un orden internacional estable, de paz, cooperación para el desarrollo,

			seguridad y respeto de los derechos humanos.
7	Garantizar la vigencia de las instituciones nacionales.	22	Garantizar la libertad de intercambios, comunicaciones y el suministro de recursos básicos a nivel nacional e internacional, así como sus rutas y líneas de comunicación.
8	Proteger la Constitución y el orden constitucional.	23	Establecer y promover los mecanismos de cooperación e influencia política, económica y cultural con los países de Centroamérica y el Caribe para mantener las fronteras correspondientes estables y en paz.
9	Promover los valores cívicos y las tradiciones nacionales.	24	Desarrollar las Energías renovables.
10	Fortalecer el sistema de Gobierno y su régimen político.	25	Desarrollar y proteger las fuentes de energía, tales como eléctricas, nucleares y petroleras.
11	Garantizar la defensa militar del Estado.	26	Promover y desarrollar las fuentes hidráulicas, como presas, ríos y mares.
12	Proteger la soberanía nacional.	27	Proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y el medio ambiente.
13	Promover y preservar la unidad nacional.	28	Las instalaciones de comunicación marítima, terrestre, aérea y satelital en territorio nacional.
14	Garantizar y proteger la independencia e intangibilidad del territorio nacional, mares patrimoniales, subsuelo y espacio aéreo.	29	La infraestructura petrolera en la sonda de Campeche y otras áreas marinas y terrestres.
15	Desarrollar y promover el desenvolvimiento de la iniciativa y el impulso de la capacidad creadora de su población.	30	Desarrollar la infraestructura digital del país.

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, los objetivos nacionales actuales (ONA), son básicamente los que establece el gobierno en turno a partir de los ONP; siendo su definición actual: “Son metas específicas, derivadas de los objetivos nacionales permanentes, que un Gobierno, en un esfuerzo continuado con visión de Estado, estima alcanzar en un determinado periodo, de acuerdo al contexto nacional e internacional prevaleciente. Orientan la acción estatal hacia propósitos definidos y realizables. En ellos se traducen las acciones programáticas gubernamentales”.

En el enfoque propuesto, sólo se realizaron ajustes mínimos, al especificar que los ONA deben estar alineados con los intereses nacionales y que su identificación depende de las élites gobernantes, así como de la coyuntura actual. No se establecen de manera puntual en el presente trabajo, ya que sexenalmente se detallan en los Planes Nacionales de Desarrollo, donde reciben tratamiento de políticas públicas que, a diferencia de los ONP, no son considerados como políticas de Estado, sino como políticas sectoriales y de Gobierno.

En este marco, la definición propuesta quedaría como sigue:

“Se derivan de los objetivos nacionales permanentes, los cuales están alineados con los intereses nacionales, y corresponden a las acciones que el gobierno pretende realizar para alcanzar dichos objetivos. Constituyen el proyecto de gobierno en turno, por lo que su planteamiento depende de la visión y orientación política de las élites gobernantes que detentan el poder político en determinado momento, por lo que cambian y se ajustan según la coyuntura.”

4.4. Antagonismos y Factores Potencializadores

Los antagonismos se erigen en una de las partes en las que se busca establecer la condición de equilibrio⁴; así, el Glosario de Términos Unificados los define como: “Todo tipo de obstáculo y/o interferencia a la Seguridad Nacional, que

⁴ Ver, definición de Seguridad Nacional propuesta.

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”.

La propuesta de la presente contribución, únicamente incluye un nuevo tipo de antagonismo al que se le denomina “factores potencializadores”, por lo que no contempla una definición nueva en torno a los antagonismos, pero sí aborda el término de nuevo cuño propuesto.

Los factores potencializadores son vistos como los problemas estructurales, interferencias o perturbaciones sustanciales que se convierten en obstáculos que, en caso de no ser contenidos o reducidos oportunamente, evolucionan a riesgos o amenazas a la seguridad nacional. Es importante comprender que no todos los factores potencializadores evolucionan a riesgos o amenazas, pero todos los riesgos y amenazas tienen su origen en algún o algunos factores potencializadores.

La definición propuesta es la siguiente:

“Problemas estructurales o interferencias de origen natural o antropogénico, material o inmaterial, internas o externas, que obstaculizan o impiden la consecución y el mantenimiento de los intereses, objetivos o desarrollo nacionales; en caso de no ser contenidos y reducidos, pueden evolucionar a la categoría de riesgos o amenazas a la seguridad nacional. No todos los factores potencializadores evolucionan a amenazas, sin embargo, todos los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional tienen su origen en al menos un factor potencializador.”

El listado correspondiente se relaciona en la tabla que se muestra a continuación:

Tabla 4
Definición propuesta de los Factores Potencializadores

ID	Factores Potencializadores	ID	Factores Potencializadores
----	----------------------------	----	----------------------------

- | | | | |
|------|---|------|--|
| An1 | El cambio climático y el ambiental global. | An18 | El desempleo. |
| An2 | El desarrollo asimétrico. | An19 | El deterioro de las instituciones gubernamentales. |
| An3 | El deterioro socioeconómico. | An20 | La corrupción. |
| An4 | La concentración de la riqueza en pocas manos. | An21 | La pérdida de confianza en las autoridades. |
| An5 | La ausencia de desarrollo. | An22 | Las tensiones y disturbios internos y los actos esporádicos y aislados de violencia. |
| An6 | La falta de empleos de calidad y servicios públicos eficientes. | An23 | Los gobiernos autoritarios. |
| An7 | La inequitativa distribución de la riqueza. | An24 | Los grandes rezagos políticos y educativos. |
| An8 | Las tensiones raciales y étnicas. | An25 | Los medios masivos de comunicación como un “cuarto poder”. |
| An9 | Los flujos migratorios. | An26 | Los Países débiles o corruptos. |
| An10 | El hambre. | An27 | Violaciones sistemáticas de los derechos humanos. |
| An11 | La extrema pobreza. | An28 | La obesidad. |
| An12 | La desnutrición crónica. | An29 | El crecimiento poblacional desmedido. |
| An13 | La exclusión social. | An30 | La falta de proporcionalidad de los medios de comunicación. |
| An14 | La falta de alimentación, vivienda, educación y salud. | An31 | La violencia de género. |

- | | |
|--|---|
| An15 La falta de equilibrio y de equidad entre los actores de la Sociedad Internacional. | An32 La extracción de recursos y un crecimiento económico basado en hidrocarburos baratos. |
| An16 El colapso del campesinado y trabajadores agrícolas. | An33 La inseguridad e inestabilidad internacional. |
| An17 El debilitamiento del tejido social. | An34 La interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan afectar al Estado Mexicano. |

Fuente: elaboración propia.

4.5. Amenazas y Riesgos a la Seguridad Nacional

Las amenazas a la seguridad nacional son ya la probable materialización de un antagonismo y, por ello, su análisis es abordado junto con los riesgos por las agencias de inteligencia y las Fuerzas Armadas de todo Estado-nación que se precie de serlo.

En el enfoque actual se definen como: “Antagonismo intencional generado por el Poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales. Las amenazas se clasifican en emergentes y tradicionales”.

En el nuevo enfoque, se propone que estos antagonismos provienen de uno o varios factores potencializadores. Estos eventos necesariamente deben contar con un actor que es quien tiene la capacidad real o potencial de causar un daño a los intereses u objetivos nacionales⁵ ya que, sin éste, se desvanece la amenaza o cae en la categoría de riesgo.

Con fundamento en el marco teórico de los Complejos de Seguridad (Rojas, 2015), las amenazas a la seguridad nacional van más allá de las consagradas en

⁵ Ejemplo: Amenaza: el terrorismo y Actor: el terrorista.

la Ley de Seguridad Nacional vigente, y pueden derivarse de problemas militares, medioambientales, políticos, económicos y/o sociales, entre otros.

Con este nuevo enfoque, la definición propuesta quedaría así:

“Son antagonismos antropogénicos que han evolucionado desde uno o varios factores potencializadores, a eventos que a través de uno o más actores cuentan con la intención o con el potencial suficiente real o percibido para destruir, vulnerar de manera grave o impedir el alcance o la plena ejecución de los intereses u objetivos nacionales de un Estado. No solo corresponden a lo militar, también pueden ser problemas medio ambientales, políticos, económicos y sociales. Se clasifican en amenazas tradicionales o emergentes, debiéndose considerar que no toda amenaza a los intereses u objetivos nacionales se traduce en un problema de seguridad nacional”.⁶

En tanto que los riesgos a la seguridad nacional, se diferencian de las amenazas en dos aspectos fundamentales: el primero es que no cuentan con un actor identificado y el segundo aspecto es que el daño que provocan impacta al desarrollo nacional y no, específicamente, a los intereses u objetivos nacionales.

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

Se tiene que considerar que en la aparición de una amenaza o un riesgo siempre se producen las siguientes condiciones:

1. Una situación inicial caótica.
2. Una bifurcación inevitable de la situación anterior.

⁶ Cuando las Amenazas y Riesgos a la Seguridad Nacional tienen un impacto, se genera lo que Prigogine denomina “puntos de bifurcación” (Ver; Ball, 2010).

3. Una entropía que tiende a evolucionar dentro de la Termodinámica del no-equilibrio; esto es, que no tiende a desaparecer sino por el contrario continúa en la búsqueda de un nuevo orden.

En el nuevo enfoque no se propone una definición diferente de riesgo, sino que se integra un nuevo constructo denominado “niveles de riesgo”, que se aborda en el siguiente apartado; si embargo, sí se identifican los riesgos y amenazas, de acuerdo al siguiente listado:

Tabla 5

Definición propuesta de las Amenazas y Riesgos a la Seguridad Nacional

ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos y Amenazas
Am1	La escasez de alimentos generalizada.	Am16	La notable expansión económica de China.	Am31	La influencia de un grupo cultural preponderante sobre otro.	Am46	Quebrantamiento de las partes integrantes del Estado Mexicano.
Am2	El envenenamiento del abasto de agua.	Am17	La falta de acceso libre a las fuentes de energía.	Am32	Inseguridad del espacio aéreo y ciberespacio.	Am47	La falta de control fronterizo.
Am3	La Contaminación marina.	Am18	La lucha por los recursos escasos –agua o petróleo–.	Am33	La rebelión.	Am48	La falta de gobernabilidad.

ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos y Amenazas
Am4	La desertificación y pérdida de campos agrícolas.	Am19	Actos en contra de la seguridad de la aviación.	Am34	Represión, violencia y marginación de las minorías.	Am49	La fuga de cerebros.
Am5	Las catástrofes naturales.	Am20	Actos ilícitos en contra de la navegación marítima.	Am35	La subversión.	Am50	La pérdida de nacionalismo
Am6	El narcotráfico.	Am21	Actos que atentan en contra del personal diplomático.	Am36	Las catástrofes humanitarias.	Am51	Los ataques a la democracia.
Am7	El tráfico de armas.	Am22	Actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura estratégica o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.	Am37	Los conflictos armados de carácter no internacional.	Am52	Los Estados fallidos o colapsados.
Am8	La	Am23	Actos	Am38	Los	Am53	Medios de

ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos y Amenazas
	delincuencia organizada nacional y transnacional.		tendientes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.		desplazamientos internos de población.		comunicación en manos radicales o enemigos del Estado.
Am9	La agresión.	Am24	Auge del nacionalismo con tensiones étnicas y fronteras.	Am39	Los secesionistas-regionales.	Am54	Existencia de un gobierno adverso de los Estados Unidos de Norteamérica hacia México
Am10	La traición a la patria.	Am25	El espionaje	Am40	Políticas de "limpiezas étnicas".	Am55	Despoblación debido a epidemias o pandemias.
Am11	La violencia fronteriza.	Am26	El genocidio.	Am41	Lanzamiento accidental de armas nucleares.	Am56	Las enfermedades infecciosas generalizadas.
Am12	Los ataques cibernéticos	Am27	El sabotaje.	Am42	Accidente nuclear en una planta.	Am57	El terrorismo con raíces étnicas e internacionales

ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos/ Amenazas	ID	Riesgos y Amenazas
Am13	Desestabilización de los mercados legales.	Am28	La carrera armamentista	Am43	Conflicto nuclear.	Am58	Terrorismo con raíces radicales islámicas.
Am14	Devastación de los recursos naturales por su destrucción o sobreexplotación.	Am29	El conflicto armado de carácter internacional.	Am44	Proliferación de armas biológicas, químicas y nucleares.	Am59	El terrorismo en sus aspectos nacionales.
Am15	Libertad y seguridad del comercio aéreo y marítimo.	Am30	La imposición de una determinada doctrina o ideología.	Am45	La inseguridad alimentaria	Am60	Radicalización del fanatismo religioso.

Fuente: elaboración propia.

4.6. Niveles de Riesgos de la Seguridad Nacional

La propuesta de este constructo, se alinea con la necesidad manifiesta de realizar una medición de los riesgos o amenazas a la seguridad nacional a partir de un

modelo matemático que sirva para la elaboración de las Agendas Nacionales de Riesgo.

A partir del reconocimiento que son los factores potencializadores los que desarrollan amenazas y riesgos a la seguridad nacional y que estas conllevan una probabilidad de ocurrencia en caso de que se materialicen en un determinado periodo de tiempo, es importante determinar cuál es el nivel del daño a ocasionar, las vulnerabilidades existentes y las salvaguardas con las que el Estado cuenta.

La importancia de visualizar los niveles de riesgo, reside en que nos permite realizar un análisis prospectivo, en el que siempre prevalece un alto grado de incertidumbre, que se busca reducir a través de las estrategias y líneas de acción gubernamentales.

De donde, la definición del constructo quedaría como sigue:

“Es la medida de la posibilidad de que en un lapso determinado de tiempo se materialice el daño potencial de un riesgo o amenaza a la seguridad nacional, afectando negativamente a los intereses, objetivo al desarrollo nacionales. Su nivel de análisis se basa en la prospectiva, por lo que se mantiene siempre un nivel de incertidumbre mayor al de certeza, y se ve potencializado por las vulnerabilidades del objeto de referencia (el interés, objetivo o parte del desarrollo nacional afectado), generándose una condición que pone a prueba la capacidad de respuesta de la nación. Todas las amenazas y riesgos a la seguridad nacional conllevan niveles de riesgo”.

5.- Prueba de validez del enfoque propuesto

Una vez establecidas las definiciones de la propuesta estructural de la seguridad nacional bajo un nuevo enfoque, como un estado próximo al equilibrio, más allá de las acciones que realiza el Estado, resulta necesario someter a una prueba de validez a todas las definiciones propuestas, para determinar el grado de aceptación de este modelo teórico.

El método de validación seleccionado fue “el Coeficiente de Proporción de Rangos por medio del juicio de Expertos”. En este procedimiento, se solicitó a cinco

especialistas en seguridad nacional con grado de escolaridad de doctorado⁷ y a cargo de investigaciones en torno a la materia, que determinarían por cada concepto una valoración en torno a si: “era adecuado” (valor 3), “requiere ajustes” (valor 2) e “inadecuado” (valor 1).

Al contar con las respuestas acompañadas de las respectivas observaciones, se estuvo en condiciones de obtener la media de cada concepto y se dividió entre tres.

Cada señalar que valor final debía estar por encima de 0.6 para ser aceptado el concepto y debajo de 0.6 para que el concepto propuesto fuera rechazado.

En la tabla que se presenta a continuación, se puede observar que de los ocho conceptos evaluados y que integran el nuevo enfoque, la definición de seguridad nacional resultó con la calificación más baja del conjunto, pero dentro del rango de aceptación, y que el modelo propuesto obtuvo un índice de validez del 0.84 a juicio de los expertos seleccionados, ubicándose dentro de los rangos necesarios en las ciencias sociales para ser aceptados.

⁷ Los expertos seleccionados fueron cinco doctores que realizan actualmente investigaciones en torno a la seguridad nacional de los siguientes países: Estados Unidos de Norteamérica (1); Colombia (1); México .Reino Unido de Gran Bretaña (1); Universidad Nacional Autónoma de México (1); y, Universidad de Guadalajara, México (1).

Tabla 6

Validez del modelo teórico: Coeficiente de Proporción de rangos

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
CONCEPTO	JUEZ 1	JUEZ 2	JUEZ 3	JUEZ 4	JUEZ 5	VALOR FINAL				
Seguridad Nacional	2	3	3	2	1	0.733333333				
Aspiraciones Nacionales	2	3	3	2	2	0.8				
Intereses Nacionales	2	3	3	2	2	0.8				
Objetivos Nacionales Permanentes	3	3	3	2	2	0.866666667				
Objetivos Nacionales Actuales	3	3	3	2	2	0.866666667				
Factores Potencializadores	3	3	3	3	3	1				
Amenazas a la Seguridad Nacional	2	3	3	3	2	0.866666667				
Niveles de Riesgos a la Seguridad Nacional	3	3	3	2	2	0.866666667				
	0.83333333	1	1	0.75	0.66666667					
					CPR=	0.85				
					1/5 exp. 5=	0.00032				
					CPRc=	0.84968				

Fuente: elaboración propia.

Validado el modelo, se levantó una encuesta entre cursantes de posgrados de seguridad nacional en México, diseñada en escala Lickert, para medir la vigencia de la definición oficial actual de seguridad nacional ante las nuevas realidades, concluyendo con la determinación del nivel de riesgo de las amenazas y riesgos a la seguridad nacional de México mediante el “Modelo de Análisis de Riesgos a la Seguridad Nacional” (MARSN) diseñado *ad hoc* para el presente trabajo de investigación.

5.1. Aplicación de la encuesta sobre seguridad nacional en México

Una vez identificados los elementos constitutivos de la seguridad nacional en México, se procedió a elaborar una encuesta para obtener dos resultados fundamentales:

1. Dar respuesta a la pregunta inicial de la investigación, a saber: si el

concepto actual de seguridad nacional en México es el adecuado ante las nuevas realidades de nuestro país.

2. Determinar el impacto del daño y la probabilidad de ocurrencia de cada una de las 60 amenazas y riesgos a la seguridad nacional identificados.

Para ello, se diseñó una encuesta consistente en dos secciones: la primera con cinco preguntas con opciones de respuesta en escala de Likert y la segunda con 120 preguntas (dos por cada amenaza o riesgo), en donde se seleccionó un nivel de impacto y una probabilidad de ocurrencia.

La población seleccionada fue personal que tuviera estudios de posgrado relativos al tema de seguridad nacional en sus diferentes vertientes; la muestra fue bajo un esquema aleatorio no-probabilístico, con los siguientes criterios de muestreo:

1. Que hubiera realizado estudios de posgrado en seguridad nacional.
2. Que actualmente se encuentre cursando estudios de nivel Doctorado o maestría en temas de seguridad nacional o afines.
3. Que fuera catedrático en nivel de posgrado en el área de seguridad nacional.

A partir de los criterios de muestreo establecidos, se logró reunir una muestra de 27 sujetos, que proporcionaron 3,375 datos que fueron evaluados en el programa informático estadístico IBM SPSS®, obteniéndose los siguientes resultados correspondientes a la primera sección⁸:

Tabla 8
Resultados de la encuesta primera sección

Pregunta	Opción de respuesta	Porcentaje
1.- El concepto de Seguridad Nacional en México que se encuentra consagrado en la Ley de Seguridad Nacional, ¿qué tan adecuado es ante las nuevas realidades de nuestro país?	Nada adecuado	3.7
	Poco adecuado	29.6

⁸ La segunda sección de la encuesta se utilizó para alimentar el Modelo de Análisis de Riesgos a la Seguridad Nacional (MARSN), que se explica a continuación.

	Regularmente adecuado	63
	Muy adecuado	3.7
2.- La Seguridad Nacional, es para Usted:	Un Razón de Estado	40.7
	Una condición	51.9
	Una acción	7.4
3.- Es la manera racional en que el Estado se conduce ante situaciones específicas que ponen en peligro su existencia, traduciéndose en un elemento neutralizador, que evite la anarquía, y que favorezca la convivencia pacífica entre sus ciudadanos y entre las naciones, A partir de una matriz de racionalidad que descansa y se justifica en los valores universales a los que deben sujetarse los gobernantes para resolver situaciones de grave peligro para la existencia y optimización de su Nación, enfrentarlas y superarlas sin salirse de la legalidad, a través de leyes de excepción, válidas solo para determinada situación.	Política pública	18.5
	Razón de Estado	29.5
	Seguridad Nacional	37
	Amenazas a la Seguridad Nacional	14.8

Fuente: elaboración propia.

A partir de los resultados obtenidos (tabla 8), se observa que 63% de los encuestados considera que el concepto actual sobre seguridad nacional es “regularmente adecuado” por lo que es necesario realizarle ajustes conceptuales; estos ajustes se pueden deducir en función de las preguntas dos y tres, y van en

el sentido de ubicar a la Seguridad Nacional como una “condición” (51.9%) y como una “razón de Estado” (40.7%), ya que sólo 7.4% de los entrevistados considera a la seguridad nacional como una “acción” que es como se define actualmente de manera oficial.

6.- Propuesta de Modelo de Análisis de Riesgos a la Seguridad Nacional (MARSN)⁹ y verificación de resultados

La valoración de los niveles de riesgo de las amenazas y riesgos a la seguridad nacional de un país, es una tarea que ha sido abordada con gran interés por las comunidades de inteligencia de casi todos los países.

En México, tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, el CISEN es la entidad oficial encargada de la citada tarea y de exponer los resultados en la Agenda Nacional de Riesgos, que edita de manera anual para presentarla ante el Poder Ejecutivo Federal de manera compilada, conteniendo las amenazas y riesgos que considera “vitales”¹⁰.

Si bien el CISEN no proporciona información relativa a los algoritmos ni al programa digital que utiliza, el gobierno español diseñó y socializó una metodología de análisis de riesgos llamada “MAGERIT”, que puede consultarse de manera textual. Esta revisión permitió construir, después de un análisis, los algoritmos necesarios para su utilización de manera digital.

El programa desarrollado se denominó “Modelo de Análisis de Riesgos a la Seguridad Nacional” (MARSN), y consiste en un instrumento que permite, a partir de cuatro variables, obtener un “nivel de riesgo” de las opciones evaluadas; siendo sus variables y valores los siguientes:

⁹ Se agradece a la Universidad Grupo CEDIP de Tamaulipas, por la asesoría proporcionada en torno a la programación en lenguaje de computación Microsoft Visual C# 2010.

¹⁰ En el Modelo elaborado en el presente trabajo de investigación, se denominan “críticos”, más acordes a la nomenclatura de la Teoría de Análisis de Riesgos.

Tabla 9

Variables MARSN

Variable	Nivel de respuesta				
Impacto	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Probabilidad	Prácticamente seguro	Probable	Posible	Poco probable	Muy raro
Vulnerabilidades	Graves	Preocupantes	Regulares	Pocas	Despreciables
Salvaguardas	Amplias	Suficiente	Regular	Insuficiente	Nulas
Niveles de riesgo	Crítico	Apreciable	Importante	Bajo	Despreciable

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, para la construcción de los algoritmos, la metodología analizada determina cuáles son los valores de riesgo a partir de la interacción del impacto con la probabilidad; siendo la gráfica que ejemplifica los resultados la que sigue:

Tabla 10

Valores de Nivel de Riesgos MARSN.

Probabilidad				
Muy Raro	Poco Probable	Posible	Probable	Prácticamente

	V=1	V= 2	V= 3	V= 6	Seguro v=10
IMPACTO					
MA v=100	Apreciable	Apreciable	Apreciable	Crítico	Crítico
A v= 50	Importante	Apreciable	Apreciable	Apreciable	Crítico
M v=10	Bajo	Importante	Importante	Apreciable	Apreciable
B v=1	Despreciable	Bajo	Bajo	Importante	Importante
MB v=1	Despreciable	Despreciable	Despreciable	Bajo	Bajo

Fuente: elaboración propia.

Una vez conocida la gráfica de resultados, el algoritmo resultante quedó de la siguiente manera:

1. Asignar valores del 1 al 10 a la Probabilidad (P), según se indica en la tabla 10.
2. Asignar valores del 1 al 100 al Impacto (I) como se indica en la tabla 10.
3. La Vulnerabilidad (V) y las Salvaguardas (S) tendrán valores referenciados al producto de multiplicar el Impacto por la Probabilidad de acuerdo a los siguientes criterios: Grave/Amplias=50%, Preocupantes/Suficientes=40%, Regular=30%, Pocas/Insuficientes=20% y Nulas/Despreciables=10%.
4. El algoritmo matemático quedó: $NR = P * I + \%VP * I - \%S(P + I)$
5. El Nivel de Riesgo (NR) resultado del algoritmo, se ubicó de la siguiente manera: “Crítico” ≥ 500 , “Apreciable” $> 50 < 500$, “Importante” $> 10 \leq 50$, “Bajo” y “Despreciable” $> 1 < 10$.

Este algoritmo fue programado en el lenguaje Microsoft® Visual C# 2010, quedando con un área de trabajo con tres ventanas, una para editar los riesgos y amenazas, otra en donde se evalúan los riesgos y amenazas y, por último, la ventana de selección de resultados y de impresión o exportación de resultados de acuerdo a su selección del nivel de riesgos: críticos, apreciable, importante o bajo/despreciable.

Figura 4
Programa del MARSN

MARSH CUERVO - CEDIP

! AHENAZAS EVALUACION REPORTES

AMENAZA	IMPACTO	PROBABILIDAD	RIESGO SIN VULNERABILIDAD	VULNERABILIDAD	SALVAGUARDAS	PONDERACION RIESGO FINAL	RIESGO FINAL
La escasez de alimentos generalizada	MUY ALTO	POSIBLE	300.00	REGULARES	SUFICIENTES	525	CRITICO
El envenenamiento del abasto de agua	MEDIO	POSIBLE	30.00	DESPRECIABLES	REGULARES	37.5	IMPORTANTE
La Contaminación marina	MEDIO	POSIBLE	30.00	POCAS	SUFICIENTES	48	IMPORTANTE
La desertificación y pérdida de campos ag...	ALTO	POSIBLE	150.00	POCAS	REGULARES	202.5	APRECIABLE
Las Catástrofes naturales (Huracanes, tor...	MUY ALTO	PROBABLE	1000.00	POCAS	AMPLIAS	1850	CRITICO
El narcotráfico	ALTO	PRATICAME...	300.00	PREOCUPANTES	AMPLIAS	675	CRITICO
El tráfico de armas	ALTO	PROBABLE	500.00	PREOCUPANTES	SUFICIENTES	1000	CRITICO
La delincuencia organizada nacional y tr...	ALTO	PRATICAME...	300.00	PREOCUPANTES	SUFICIENTES	600	CRITICO
La guerra en el ciberespacio	ALTO	PROBABLE	500.00	POCAS	SUFICIENTES	800	CRITICO
La traición a la patria	MEDIO	POCO PROBABLE	20.00	POCAS	REGULARES	27	IMPORTANTE
Los ataques cibernéticos	ALTO	PROBABLE	500.00	REGULARES	SUFICIENTES	875	CRITICO
La desestabilización de los mercados legales	ALTO	POSIBLE	150.00	PREOCUPANTES	SUFICIENTES	300	APRECIABLE
La devastación de los recursos naturales ...	ALTO	POSIBLE	150.00	PREOCUPANTES	SUFICIENTES	300	APRECIABLE
La libertad y seguridad del comercio aére...	MEDIO	POSIBLE	30.00	POCAS	REGULARES	40.5	IMPORTANTE
La notable expansión económica de China	MEDIO	POSIBLE	30.00	REGULARES	REGULARES	45	IMPORTANTE
La falta de acceso libre y regular a las ...	MEDIO	POSIBLE	30.00	POCAS	SUFICIENTES	48	IMPORTANTE
La lucha por los recursos escasos -agua o...	ALTO	POSIBLE	150.00	REGULARES	SUFICIENTES	262.5	APRECIABLE
Actos en contra de la seguridad de la avi...	MEDIO	POSIBLE	30.00	REGULARES	REGULARES	45	IMPORTANTE
Actos ilícitos en contra de la navegación...	MEDIO	POCO PROBABLE	20.00	POCAS	REGULARES	27	IMPORTANTE

OCULTAR COLUMNAS IMPACTO PROBABILIDAD VULNERABILIDADES SALVAGUARDAS RIESGO SIN VULNERABILIDADES PONDERACION RIESGO FINAL

Fuente: elaboración propia. (Ventana de trabajo)

Una vez ingresados los valores de evaluación de los riesgos y las amenazas (el impacto y la probabilidad se obtuvieron de la encuesta aplicada, la vulnerabilidad se obtuvo del análisis de la red de influencia y las salvaguardas fueron resultado de la revisión documental de los textos seleccionados), se arribó a los siguientes riesgos y amenazas con nivel crítico:

Tabla 11

Valores específicos de Nivel de Riesgos Modelo MARSN

Amenaza	Ponderación Riesgo	Riesgo
La falta de gobernabilidad	2000	Crítico
Las catástrofes naturales (Huracanes, tormentas, sismos, etc.)	1850	Crítico
La delincuencia organizada nacional y transnacional	1000	Crítico
Los ataques cibernéticos	875	Crítico
La fuga de cerebros	800	Crítico
La escasez de alimentos generalizada	525	Crítico

Fuente: elaboración propia.

Los valores obtenidos y que se muestran en la tabla anterior, permitieron identificar 2 amenazas y 4 riesgos a la seguridad nacional en México, de acuerdo a la opinión de los sujetos de la encuesta aplicada, red de influencia y revisión documental realizada.

Los que obtuvieron mayor nivel de criticidad (≥ 1000) fueron los riesgos: falta de gobernabilidad y catástrofes naturales, seguidos de la amenaza delincuencia organizada nacional y transnacional.

En un segundo conjunto ($\geq 500 \leq 1000$) también se ubican dos riesgos: fuga de cerebros y escasez generalizada, y una amenaza: ataques cibernéticos.

Esto nos permite observar que el evento más preocupante para la población muestra del presente análisis, es la falta de gobernabilidad como riesgo más preocupante, en el que la clase política se está viendo rebasada, dejando al país con vacíos de poder que están siendo ocupados por actores no estatales. La segunda preocupación está dirigida a los daños que afectan a la población civil causados por catástrofes naturales, debido a nuestra privilegiada situación geográfica con dos océanos que conllevan enormes probabilidades de fenómenos hidrometeorológicos; aunque la amenaza más preocupante es la delincuencia organizada, tanto a nivel nacional e internacional.

En un proceso comparativo, en el año 2015, el CISEN presentó en la Agenda Nacional de Riesgos los siguientes resultados ordenados en prioridad del primero al sexto:

Tabla 12
Riesgos y Amenazas - CISEN Agenda Nacional de Riesgos 2015

Amenaza	Ponderacion Riesgo	Riesgo
Delincuencia organizada	1ro	Vital
Conflictos agudos focalizados	2do	Vital
Anarquismo	3ro	Vital
Terrorismo y armas no convencionales	4to	Vital
Flujos migratorios descontrolados	5to	Vital
Corrupción e impunidad	6to	Vital

Fuente: elaboración propia.

A partir del análisis comparativo de ambas propuestas (Programa MARSN vs CISEN), se puede ubicar a *la delincuencia organizada como la amenaza a la*

seguridad nacional concurrente en ambas valoraciones; a partir de ahí, los otros cinco riesgos y amenazas resultantes difieren, probablemente por la visión y sesgos particulares de los analistas de cada modelo. Para los sujetos encuestados, los antagonismos más relevantes tienen que ver con la problemática coyuntural de tipo nacional que, a juicio del presente trabajo de investigación, aporta una visión más realista comparado con el propuesto en 2015 por los analistas del CISEN enfocados a temas más globalizados que difícilmente ocurrirán en el corto o mediano plazo en nuestro país.

Adicionalmente, el CISEN, no separa entre los riesgos y amenazas con los factores potencializadores y ubica a la corrupción e impunidad como un riesgo más, en tanto que, para el modelo propuesto, este antagonismo se encuentra como un factor de donde surgen riesgos y amenazas diversos.

Una vez identificados los riesgos y amenazas de nivel “críticos” para la seguridad nacional en México, se ubicaron los factores potencializadores que dan origen a estos antagonismos identificados, observándose los siguientes:

Tabla 13**Factores Potencializadores más influyentes a nivel Nacional**

Núm. Prog.	ID	Factores Potencializadores
1	An20	La corrupción.
2	An2	El desarrollo asimétrico (desigualdad).
3	An33	La inseguridad e inestabilidad internacionales.
4	An18	El desempleo.

Fuente: elaboración propia.

A continuación se finaliza este trabajo de investigación, con un apartado de conclusiones, soluciones y recomendaciones que se desprenden de los resultados de la investigación.

Conclusiones, soluciones y recomendaciones

A partir de los resultados obtenidos, las conclusiones que se ponen a consideración del lector son las siguientes:

a) Se determinó que el enfoque actual de la seguridad nacional en México se encuentra ubicado en el paradigma Realista-Tradicional, mismo que ya ha sido rebasado ante las nuevas realidades internacional y de nuestro país, por lo que se acepta el supuesto planteado en el inicio de la investigación: “El concepto de seguridad nacional planteado en la Ley de Seguridad Nacional de México, debe adecuarse a las nuevas realidades que vive nuestro país, planteando un nuevo enfoque que tome en cuenta las demandas complejas actuales y los recursos internos y externos del Estado mexicano”.

b) La propuesta teórico-conceptual de un nuevo enfoque bajo un paradigma realista-constructivista se basa en considerar a la seguridad nacional como un Estado meta-estable o próximo al equilibrio, en un marco de los Complejos de Seguridad Regional.

c) El nuevo enfoque identifica tres aspiraciones nacionales, 30 intereses nacionales, 20 objetivos nacionales permanentes, 60 riesgos y amenazas a la seguridad nacional y 34 factores potencializadores.

d) La evaluación del nuevo enfoque teórico-conceptual propuesto de seguridad nacional realizada bajo el método de *juicio de expertos*, obtuvo un índice del 0.83, siendo un valor satisfactorio que permite verificar la validez de los constructos.

e) Se desarrolló un programa digital en el lenguaje informático Microsoft® Visual C# 2010, que permite determinar el nivel de riesgo de las amenazas y riesgos a la seguridad nacional en México, habiéndose identificado cuatro riesgos: falta de gobernabilidad, catástrofes naturales, fuga de cerebros y escasez de alimentos generalizada; así como dos amenazas: la delincuencia organizada y los ataques cibernéticos.

f) Se identificaron los factores potencializadores más relevantes para México: la corrupción, el desarrollo asimétrico (desigualdad), la inseguridad e inestabilidad internacionales y el desempleo, factores que difieren de los obtenidos a nivel general con excepción del denominado inseguridad e inestabilidad internacionales.

g) Se estableció un enfoque teórico-conceptual considerado “realista-constructivista” que toma en cuenta las demandas complejas de nuestra sociedad en la figura de antagonismos (factores potencializadores, riesgos y amenazas) y los recursos internos (el Estado Mexicano) y externos (Complejos de Seguridad Regional) con que cuenta nuestro país.

En lo que respecta a las soluciones, cabe destacar:

a) La seguridad nacional vista como un Estado meta-estable, permite que el Ejecutivo Federal ejerza el ejercicio de su poder legítimo en la búsqueda de establecer una condición de equilibrio dinámico entre la incertidumbre que generan en nuestro país la corrupción, el desarrollo asimétrico, el desempleo y la inseguridad e inestabilidad internacionales (factores potencializadores), y la estabilidad necesaria para alcanzar las aspiraciones nacionales.

b) Para ello, el Ejecutivo Federal requiere realizar acciones que neutralicen (de acuerdo a los resultados obtenidos en la presente investigación), los riesgos como la falta de gobernabilidad, las catástrofes naturales, la fuga de cerebros y la escasez de alimentos generalizada.

c) Además de la neutralización de los riesgos, es necesario atender a las amenazas valoradas como críticas, tales la delincuencia organizada y los ataques cibernéticos que afectan actualmente de manera importante a los intereses y objetivos Nacionales (IEEE, 2010).

d) Para dar cumplimiento cabal a esta misión, es importante establecer que los antagonismos identificados, tanto como factores potencializadores como los

riesgos y las amenazas, representan retos que corresponden a una visión ampliada de la seguridad nacional y que obliga a la participación para su resolución, de una serie de actores preponderantes que deben trabajar con base en una prospectiva estratégica, llevando a cabo acciones de manera coordinada. Los actores e Instituciones que se proponen por cada antagonismo son los siguientes:

Tabla 14

**Antagonismos y actores necesarios para su resolución
(visión ampliada de la seguridad nacional)**

Factor Potencializador	Actores para su solución propuestos
Corrupción	Secretaría de la Función Pública; Sociedad Civil.
Desarrollo asimétrico (Desigualdad)	Gobierno federal; SEDESOL; Iniciativa privada.
Inseguridad e inestabilidad internacional	Gobierno Federal; SER; Gobiernos Extranjeros; ONU; Organismos Internacionales; Complejos de Seguridad.
Desempleo	Gobierno federal; S.T. y P.S.; Iniciativa Privada nacional e Internacional.
Falta de gobernabilidad	Gobierno Federal; SEGOB; INE; Partidos Políticos; Iglesias; Sociedad Civil.
Catástrofes naturales	Gobierno Federal; SEGOB; Protección Civil; SEDENA; SEMAR; Comunidad Internacional; ONG´s.
Fuga de cerebros	Gobierno federal; CONACYT; Secretaria de Cultura; Universidades; Iniciativa Privada.
Escasez de alimentos generalizada	Gobierno Federal; SAGARPA; SEDESOL; Gobiernos Estatales; Productores; Campesinos.
Delincuencia organizada	SEMAR; SEDENA; PF; PGR; Policías Estatales (Mando Único); Gobiernos y Policías extranjeras.
Ataques cibernéticos	SEMAR; SEDENA; PF; PGR; Policías Estatales (Mando Único); Gobiernos y Policías extranjeras.

Fuente: elaboración propia.

Estos problemas nacionales deben atenderse bajo la óptica de que no todos los problemas que ocurren dentro de los antagonismos identificados, representan asuntos de seguridad nacional.

e) Bajo el enfoque aquí propuesto, se deben ubicar en este nivel, para que se realice un proceso de securitización a partir de la socialización y convencimiento de la población y generar una legitimización por la ciudadanía que permita al Ejecutivo Federal, actuar dentro de la Ley bajo condiciones de emergencia, tomando decisiones extraordinarias y con una visión de Estado.

f) Todo este proceso debe llevarse a cabo en un marco de los Complejos de Seguridad Regional, en virtud que los riesgos y amenazas a la seguridad nacional en el contexto actual de la globalización, no pueden ser resueltos sin involucrar a otros Estados-nación que conforman una región de seguridad (por ejemplo, en el caso de la amenaza: delincuencia organizada nacional y transnacional, la región de seguridad estaría integrada por los países productores (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela), por los países de tránsito (Centroamérica y el Caribe), el país comercializador (México) y los países consumidores (Estados Unidos y Europa).

g) En el ámbito nacional, es necesaria la participación de los tres niveles de gobierno, las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil nacional e internacional, las organizaciones no gubernamentales (ONG's), la iniciativa privada, las universidades, etc.

h) En este nuevo enfoque, se apuesta por una participación con responsabilidad de todos los actores que conforman al Estado Mexicano y al Complejo de Seguridad Regional, articulando el actuar de integrantes de la sociedad moderna y

globalizada bajo una visión teórica que transite del realismo tradicional a un realismo constructivista acorde a las realidades de nuestra Nación.

Finalmente, en el marco de las recomendaciones, conviene poner de relieve:

a) Ajustar los conceptos teóricos sobre la seguridad nacional en un tránsito de un enfoque “realista – tradicional” hacia uno “realista - constructivista” que amplie la visión de los antagonismos, considerando la incorporación de los factores potencializadores, incluya los procesos de securitización y los Complejos de Seguridad Regional.

b) Utilizar el programa informático propuesto: Modelo de Análisis de Riesgos a la Seguridad Nacional (MARSN) para comparar los resultados de la Agenda Nacional de Riesgos que cada año presenta el CISEN.

c) Atender los factores potencializadores internos (corrupción, desigualdad y desempleo) y el externo (inseguridad e inestabilidad internacionales), para evitar que sigan siendo generadores de los riesgos y amenazas que están afectando a nuestro país.

d) Integrar a todos los actores de la sociedad nacional e internacional en el combate y resolución de los riesgos y amenazas que están afectando a nuestra nación.

e) Continuar con la investigación, para dar cuenta de otros temas en la materia, tales como poder nacional, defensa nacional y seguridad interior.

