

S

Diccionario

DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA
NACIONAL: 100 CLAVES Y CONCEPTOS
PARA SU ANÁLISIS Y ESTUDIO

90.

SEGURIDAD CIUDADANA (s.c.)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) propone como concepto de s.c. al “proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica”. Y agrega más adelante: “Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento”. En ese sentido, amplía el contenido del concepto de s.c. a “una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia”.

De aquí se derivan diversas consideraciones. En primer término, la s.c., es una obligación de la autoridad estatal, de ahí que generalmente se habla de seguridad pública. Una parte sustancial de ella es la s.c., en la cual encontramos un aspecto objetivo (la situación concreta de tranquilidad, paz y ejercicio pleno de los derechos) y un aspecto subjetivo (referido al sentimiento de seguridad frente a las amenazas y peligros). Este segundo aspecto es extremadamente complejo, ya que se refiere a un sentimiento compartido por la sociedad, de ahí la dificultad para medirlo y manejarlo en el ámbito de lo público.

La seguridad pública se refiere al conjunto de medidas, programas, políticas y estrategias que los entes públicos utilizan para hacer frente a las amenazas y la inseguridad, concretamente frente a la violencia y el delito en todas sus manifestaciones. Cuando se alude a la s.c., existen trasfondos teóricos importantes que la distancian de la seguridad pública como tal. Por un lado, la s.c. tiene como objetivo

primordial la protección de las personas, no de las instituciones; por otro lado, en ella se considera fundamental la participación ciudadana y la colaboración social para la gestión de las políticas y programas públicos de seguridad. Pero, además, tiene como meta la protección ineludible del respeto a los derechos humanos de todas las personas, aun frente a las autoridades.

Es necesario enfatizar que existen múltiples connotaciones y adjetivos acerca de la seguridad; hoy en día, es un concepto que puede aplicarse en distintas dimensiones del quehacer humano.

No es privativo de la protección contra la violencia ni exclusivo del ámbito o uso militar o policiaco. Tiene un carácter multidimensional, puesto que intenta establecer aquellos planos que inciden en la seguridad de las personas, e identifica amenazas y vulnerabilidades tradicionales con otras no convencionales (Valero, 2016: 389).

Tudela afirma que la

...evolución de un concepto emergente en la década de los ochenta, particularmente en los noventa, y su entrecruzamiento con avances importantes en materia de inclusión de la doctrina de los derechos humanos en el debate y agenda pública han hecho que la seguridad ciudadana exprese la transición desde una forma y visión reduccionista de la seguridad, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos (donde el referente más actual son, por ejemplo, riesgos globales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otros flagelos de la vida moderna), hacia un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos “cotidianos” que afectan a las personas (Tudela, 2005: 6).

La s.c. conlleva un bien público que se sostiene en la tutela efectiva de un amplio espectro de derechos humanos, por lo que no basta reducir los índices delictivos, sino que se requiere una política integral que ponga en primer lugar las necesidades de las personas.

Cuando se habla de seguridad pública, inmediatamente nos referimos a la obligación del Estado de mantener el orden social a través de mecanismos, muchas veces coercitivos, de control social que tienen como fin último combatir la delincuencia, en términos puni-

tivos. Por otro lado, la s.c. parte de la reformulación de la gestión de la denominada “seguridad pública”, en forma tal que se garantice la seguridad de los individuos considerando mecanismos eficientes de participación ciudadana, lo que implica atender no sólo la materialización de conductas ilícitas, sino también aquellas que generan violencia, aun por parte de las autoridades estatales. Un elemento sustancial es que en ambos casos estamos en ámbitos distintos al de la seguridad nacional, que busca la protección de elementos estratégicos del Estado mismo a través de la inteligencia y la fuerza militares.

El concepto de s.c. resulta ser el más apropiado al referirnos a los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, ya que con ello nos situamos en un contexto democrático que pone de relieve la importancia del ser humano en la configuración y operación de las políticas públicas de prevención, en las cuales la categoría de ciudadanía adquiere un contenido sustancial.

Dado que es obligación del Estado dotar de seguridad a las personas, la seguridad se convierte en un instrumento de poder político, referido a todos los ámbitos de la sociedad que se encuentren en peligro o amenazados, de ahí que el Estado debe garantizar la protección, defensa y soberanía del territorio y mantener la estabilidad de sus instituciones (Franco, 2016: 394).

El derecho a la seguridad frente al delito y la violencia surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, conforme al artículo 3o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; el artículo 1o. de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; el artículo 7o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”, y el artículo 9o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Para entender lo que significa transitar de la seguridad pública (centralizada, autoritaria, como función única del gobierno y las ins-

tuciones) a la s.c., es necesario considerar que ésta implica, sobre todo, redimensionar los derechos e intereses de las personas y la necesidad de garantizar que los Estados democráticos respeten sus derechos fundamentales, así como la posibilidad de mantener el orden y la paz en las relaciones sociales.

Para lograr la s.c., es indispensable trabajar en políticas de prevención a mediano y largo plazo, y para ello se deben distinguir los diferentes niveles de la prevención y no incluirlo todo en la prevención del delito. Por un lado, existen políticas sociales de bienestar y distribución de la riqueza, pero, por otro, hay políticas propiamente preventivas que deben partir de la no estigmatización de personas o grupos; en ambas se requiere de la participación ciudadana (Contreras, 2015).

Debido a todo ello, la s.c. se cristaliza en una comunidad política basada en reglas democráticas, que garantizan el ejercicio pleno de derechos y deberes, y a partir de tal aspecto se asume que al seguir las reglas se incrementan los ámbitos de s.c., lo que requiere, a su vez, de la construcción de una ciudadanía sustancial que fortalezca la rendición de cuentas y la evaluación de las políticas públicas.

Hay que reconocer que los elementos y necesidades de la s.c. y su delimitación respecto de la seguridad pública se dan en forma diferenciada en las distintas regiones del mundo, en consideración a conflictos regionales y globales que tienen como trasfondo procesos geopolíticos.

Rebeca Elizabeth CONTRERAS LÓPEZ

91.

SEGURIDAD COLECTIVA (s.c.)

La s.c. se fundamenta en el principio de integridad comunicativa entre las partes de un organismo. En ese sentido, la s.c. constituye el núcleo, por ejemplo, del funcionamiento de instituciones como la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 1949), cuyo artículo 5o. establece:

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

La s.c. se ubica en el ámbito de la seguridad de las relaciones internacionales; por tanto, se utiliza indistintamente con la denominación de “seguridad internacional”. La preocupación por la seguridad internacional o s.c. surge a partir de los años veinte, con el inicio de la Primera Guerra Mundial (Franco, 2016). Posteriormente, en el artículo 1o., párrafo 1o., de la Carta de la ONU (1945) se señala que uno de los propósitos de la ONU es

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

Por tanto, la s.c. es un propósito de la comunidad internacional que a través de un sistema compartido busca hacer frente, en forma conjunta, a las amenazas de cualquier tipo que afecten tanto al territorio como a las instituciones estatales, pero, sobre todo, a las personas, teniendo como referentes la democracia y el respeto a los derechos humanos.

En el preámbulo del Pacto de la Sociedad de las Naciones (1919) se establece el deber de solidaridad para “la paz y la seguridad”. En

1927 se crea la Comisión de Seguridad, que trabaja con el objetivo de impulsar las acciones entre los países. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y hasta 1989, la seguridad nacional estuvo mediada por la contienda hegemónica entre las dos grandes potencias (EU y URSS), así como por las alianzas de la OTAN y el Pacto de Varsovia (que se disuelve en 1991), todo lo cual restringió las opciones políticas de los demás Estados (Held, 1997: 145).

En 1945, la Conferencia Interamericana sobre la Guerra y la Paz (celebrada en México) se ocupó de la necesidad de un sistema de seguridad mundial, que propició el desarrollo del sistema de s.c. tanto de Naciones Unidas como de sistemas regionales (García, 2004: 380).

Con el fin de la Guerra Fría, la conformación geopolítica pasó de la bipolaridad a la multipolaridad del poder económico, político y militar. Pese a ello, “las opciones de política exterior y estratégica de un Estado individual todavía son definidas por su posición dentro de la jerarquía de poder internacional; las relaciones de poder globales siguen ejerciendo una profunda restricción sobre la acción estatal” (Held, 1997: 148).

Al hablar de s.c., la tendencia actual es considerar más allá de su dimensión militar y estatal, ya que es necesario incluir la seguridad de las personas; es decir, además de los factores que amenacen el territorio o las instituciones del Estado, hay que tomar en cuenta las adversidades que afecten la vida, la salud, la educación, el desarrollo o el medio ambiente. De esta forma, la seguridad internacional se acerca a los valores inherentes de los derechos humanos y la democracia (Camen, 2005: 301).

El sistema de s.c. se orienta a la organización de la seguridad general de todos los miembros de la sociedad internacional, y recurre a la instauración de unas relaciones de cooperación, en diversas modalidades y distintos ámbitos (mundial, regional, bilateral, unilateral). Además, intenta evitar el recurso a la fuerza y sus principios son universales (Calduch, 1993).

Los elementos centrales del régimen de s.c. previstos en la Carta de la ONU tienen algunos puntos fundamentales:

- El propósito de Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad internacionales.
- El compromiso de los miembros consiste en arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos.
- Se busca colaborar en las acciones conjuntas.
- Se autoriza el uso de la fuerza en caso de legítima defensa individual y colectiva (artículo 51).
- No se debe intervenir en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados parte.
- Se confiere al Consejo de Seguridad la posibilidad de actuar rápida y eficazmente ante amenazas a la paz y la seguridad internacionales.
- Existe la posibilidad de imponer medidas coercitivas, incluso el uso de la fuerza, a los Estados que amenacen la paz y la seguridad internacionales, por decisión del Consejo de Seguridad (capítulo VII de la Carta).
- Se establecen atribuciones a los organismos regionales en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular en lo que se refiere a la solución pacífica de controversias.
- Los mecanismos para lograr la solución pacífica de las controversias pueden ser negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje y arreglo judicial, así como el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos.

Para Valero (2016), la s.c. responde concretamente al sistema de Naciones Unidas y, ante todo, implica un conjunto de relaciones. “En rigor, no es sino un método para regular las relaciones de poder entre los diferentes Estados nacionales. Se ha caracterizado como un sistema de alcance universal o regional que promete a sus integrantes protección ante la agresión de otros Estados” (Valero, 2016: 368).

La interconexión entre los Estados y las sociedades implica que las políticas de seguridad de un país repercuten en otros, así como la dinámica de la seguridad en el orden global tiene repercusiones en los distintos países, aunado a que las diferencias extremas en capacidad

militar, recursos y poder político global generan que el sistema de s.c. sea incapaz de enfrentar los desequilibrios existentes en las distintas regiones del mundo, lo que perpetúa la búsqueda permanente de s.c.

Rebeca Elizabeth CONTRERAS LÓPEZ

92.

SEGURIDAD HUMANA (s.h.)

La seguridad, en su concepción más amplia, es un término que proviene del latín *securitas* (deriva del adjetivo *securus*), que significa que tiene la cualidad de seguro, es decir, no registra peligros, daños o riesgos ni requiere de cuidados (RAE). Es lo que se considera certero, confiable. Lo cierto es que existen múltiples conceptos y tipos de seguridad (Barrios, 2009: 332). En principio, se alude a ciertas clases de seguridad que se contraponen, tales como seguridad nacional frente a seguridad interna, seguridad individual frente a seguridad colectiva, y también existen concepciones diversas en un mismo ámbito, tales como seguridad pública, seguridad ciudadana (Whitehead, 2002: 103). Es importante precisar que cada una de ellas procede de vertientes teóricas e históricas específicas. A partir de los años noventa del siglo pasado, emerge la necesidad de fundar los distintos tipos de seguridad en la s.h., que tiene como eje fundamental el respeto a la dignidad e integridad de las personas.

La seguridad presenta dos aspectos inseparables: 1) el objetivo, derivado de hechos concretos, y 2) el aspecto psicosocial, que implica un estado mental de tranquilidad, de certeza de que se “está fuera de peligro”. A partir de este enfoque se establece la necesidad de reducir las amenazas que crean inseguridad en las personas, las comunidades y los Estados.

Una de las vertientes fundamentales de la seguridad es precisamente la s.h., que se difunde ampliamente a partir de 1994 cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) da un giro hacia el desarrollo humano, que ve más allá del crecimiento económico, ya que “El desarrollo humano sostenible es el desarrollo que no sólo suscita un crecimiento económico, sino que también distri-

buye equitativamente sus beneficios” (PNUD, 2007). A partir de ello, se buscó un nuevo paradigma de seguridad acorde con el desarrollo humano, con lo que se establece la dimensión actual de la s.h., que es uno de los aspectos que ese desarrollo debe tener, ya que significa que las personas pueden ejercer sus opciones de vida en forma segura, libre y duradera. Por tanto, el desarrollo humano se convierte en un concepto más amplio e inclusivo.

En los sesenta del siglo pasado, se presentan enfoques críticos que contribuyen a reconstruir el paradigma de la seguridad. Uno es el “globalista o transnacional, para el cual el mundo es un espacio global, con numerosos actores además de los Estados, que presentan multitud de interrelaciones entre sí” (Pérez y Areizaga, 2000: 2). Así ya no es posible hablar de seguridad en espacios nacionales, sino que es indispensable la cooperación internacional. Otro de ellos

...es el estructuralista o de la dependencia... centrado en el estudio de las causas estructurales del subdesarrollo en los países pobres. Éste rompió con la asunción convencional de que la seguridad de los ciudadanos y la de los países era lo mismo, al afirmar que la denominada... seguridad nacional en realidad no es otra cosa que la seguridad de las elites en el poder (Pérez y Areizaga, 2000: 3).

Estos planteamientos conducen a la concepción de la seguridad desde una perspectiva multidimensional que percibe múltiples amenazas que son también interdependientes; con ello se gesta la visión de la seguridad como un concepto global, multidimensional, interdependiente y cooperativo, que tiene como eje a la persona y no ya al Estado.

El párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre 2005 de la Asamblea General de Naciones Unidas establece que la s.h. comprende

...el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.

De esta manera, se sientan las bases de las dos dimensiones básicas de la s.h.: la libertad respecto de las necesidades básicas y la libertad respecto al miedo.

En el informe de PNUD (1994) se señala que

La seguridad significa estar libres de las constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidianas, ya sea en relación con nuestros hogares, nuestros empleos, nuestras comunidades o nuestro medio ambiente (PNUD, 1994: 4).

A partir de lo anterior, se establecen cuatro características fundamentales de la s.h.:

- La s.h. es una preocupación universal.
- Los componentes de la s.h. son interdependientes.
- Es más fácil velar por la s.h. mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- La s.h. está centrada en el ser humano.

Asimismo, tenemos a las siete dimensiones de la s.h. (PNUD, 1994: 28):

- Seguridad económica.
- Seguridad alimentaria.
- Seguridad en materia de salud.
- Seguridad ambiental.
- Seguridad personal.
- Seguridad de la comunidad.
- Seguridad política.

El concepto de s.h. basada en el desarrollo humano plantea retos sin precedentes a los Estados, que necesitan de políticas, nacionales e internacionales, que tiendan a mejorar las condiciones de vida de las personas y que garanticen sus posibilidades de autorrealización con plenitud, libertad y respeto a los derechos humanos. Por ello, Rausch (2006: 1237) afirma que la seguridad está cada vez más relacionada

con la calidad de vida, con la garantía de estabilidad económica y social, así como con la protección del espacio vital.

Rebeca Elizabeth CONTRERAS LÓPEZ

93.

SEGURIDAD INTERIOR (s.i.)

Como requisito para definir desde el derecho estatal a la s.i. y a la seguridad externa o “seguridad nacional”, se encuentra el reconocimiento del monopolio de la violencia o de la fuerza física por parte del Estado. Weber (2006a: 565-566) define sociológicamente al Estado moderno a partir de un medio específico que le es propio, como también a otras unidades políticas: la fuerza física, pues “...Todo Estado se funda sobre la violencia”, dice citando a León Trotsky (1879-1940). La violencia, según Weber, no es el único medio del Estado, pero es específico de él; si en el pasado, comenzando con el clan, se conocía a la fuerza física como un medio totalmente normal, en la actualidad (Weber escribe esto en 1919) el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un territorio determinado reclama para sí con éxito el monopolio de la violencia física legítima, siendo lo específicamente actual, concluye, que se reconozca el derecho a dicha violencia física a otras unidades políticas o a personas particulares únicamente en tanto el Estado así lo permita, pues él es la única fuente del “derecho” a la violencia.

Sin embargo, es necesario subrayar que el monopolio de la fuerza no justifica la dominación exclusiva y totalitaria del Estado, sino que únicamente es la base sobre la que se apoya la facultad suprema de éste y de sus instituciones para disponer y, en todo caso, imponer las decisiones políticas vinculantes en un régimen democrático (Schultze, 2006: 914-915).

Al hablar del mantenimiento o del restablecimiento de la seguridad estatal, estamos hablando de la función de orden del Estado; el monopolio del poder es tanto preventivo como reactivo. Así, el Estado, al monopolizar la violencia, se protege y, asimismo, protege a su población ante ella.

Podemos afirmar que la s.i. es resultado de una política que es capaz de garantizar la convivencia pacífica de los habitantes dentro de un marco de libertades propio de un Estado de derecho. Está basada en la paz interior, esto es, en un orden estable o, en palabras de San Agustín de Hipona, en la tranquilidad en el orden.

La s.i. busca estructurar una vida acorde a la dignidad de la persona humana, por lo que debe tener en cuenta que ésta tiene necesidades materiales y espirituales que satisfacer; debe garantizar las libertades esenciales dentro del imperio de la ley que proteja a los habitantes.

Las disparidades socioeconómicas y socioculturales, las alteraciones del medio ambiente producidas por el hombre (incluido el cambio climático) y los grandes movimientos migratorios son peligros evidentes para la s.i. de los Estados. La capacidad de estos últimos para hacer respetar los derechos más elementales de la persona es esencial para el disfrute de la paz. Recordemos que los derechos básicos e inalienables no son concedidos graciosamente por el Estado ni por documento legal alguno, sino que deben ser únicamente reconocidos y garantizados por el Estado, pues son anteriores a él. Algunos de estos derechos son propios de la persona debido a su naturaleza humana, y algunos otros lo son debido a su carácter de ciudadano del Estado. A estos derechos pertenecen, entre otros, el respeto a la dignidad de la persona humana, el derecho a la vida, la libertad religiosa y de culto, así como las libertades de conciencia, de expresión y de reunión.

La s.i. puede ser definida como el resultado de una política que garantiza la convivencia pacífica de los ciudadanos en un Estado de derecho. Está basada en la paz interna y sirve para estructurar una vida digna y en libertad en un orden legal que proteja a los habitantes y su libertad de manera efectiva. Las facultades del Estado son limitadas, pues el acento se pone en el desarrollo material y espiritual de las personas, acorde con el desarrollo social. Las diferencias socioeconómicas, los cambios en el medio ambiente y las grandes oleadas migratorias hacen peligrar a la s.i. (Meier *et al.*, 2012: 222).

Se ha demostrado que los Estados constitucionales liberal-democráticos practican generalmente políticas de s.i. más moderadas y sujetas a un control constitucional, mientras que los regímenes autoritarios ponen en práctica medidas más duras de control y de represión, generalmente carentes de un control efectivo por parte de instancias constitucionales (Schmidt, 2006).

Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

94.

SEGURIDAD NACIONAL (s.n.)

El poder vivir con seguridad es uno de los más grandes anhelos del hombre y es una de sus más fundamentales necesidades, tan antigua como el hombre mismo. En 1943, Abraham Maslow (1908-1970) desarrolló una “pirámide de necesidades”, que descansa en una escala de cinco niveles, abarcando desde las necesidades básicas hasta la autorrealización personal; en ella, coloca a la necesidad de seguridad (seguridad física, protección contra enfermedades y contra el dolor, seguridad contra el desempleo, seguridad de recursos, seguridad familiar, seguridad de propiedad privada, etcétera) en el segundo escalón, es decir, entre las necesidades fisiológicas básicas (respiración, hambre, sed, impulso sexual) y las necesidades sociales o de afiliación (afecto, amistad, intimidad sexual), lo cual nos da una idea de la importancia trascendental que la seguridad tiene para la persona humana (Weinheimer, 2008: 30; Rodríguez, 1988: 16-17).

La palabra “seguridad” proviene del latín *securitas/securitatis*, que quiere decir despreocupación o tranquilidad, y deriva etimológicamente de *securus*, “que no tiene temor”: *se* por *sine*, sin, y *cura*, cuidado, por lo que *sinecura* significa “sin recelo, sin temor”. Así, seguro es quien está libre de todo peligro, temor o amenaza. Por lo tanto, la s.n. designa un estado de cosas “en el cual no existen amenazas para el repertorio de valores de una nación” (Brozus, 2006: 1238). En esta situación de seguridad, las personas, los grupos sociales y los Estados no se sienten amenazados por peligros serios, o bien se sienten eficazmente protegidos frente a peligros potenciales, por lo que pueden

estructurar su vida según sus propios deseos. El grado de seguridad es en gran medida de naturaleza subjetiva, a partir de experiencias históricas y de otras condiciones del contexto, y también posee un componente objetivo (Meier *et al.*, 2012: 445). En un estado ideal de cosas, podemos en este sentido afirmar que los criterios objetivos y las sensaciones subjetivas de la seguridad deberían coincidir (Weinheimer, 2008: 32).

Es imposible encontrar unanimidad en cuanto al significado de dichas amenazas y de los valores en peligro, pues esto cambia considerablemente a lo largo de la historia. En general, por lo menos hasta mediados del siglo XX, se considera que la integridad del territorio y la soberanía de la nación son valores que la política de s.n. tiene que defender. En cuanto a lo que significa definir “integridad territorial”, no hay gran problema, pero acerca de “soberanía” las opiniones son muy divergentes. La amenaza más seria a estos valores provenía (o proviene, generalmente) de otras naciones, a quienes sólo por medios militares se podía o se puede disuadir. El término “soberanía” es empleado de distintas maneras según la contingencia histórica y política de las naciones. Podemos definirla, para los fines de nuestro estudio, como “la pretensión de dominación que constituye al Estado moderno hacia adentro y hacia afuera, así como una de las fundamentaciones esenciales para su monopolio en la dominación”. El Estado moderno, por lo tanto, definido territorialmente, es independiente en su acción, es libre e igual por principio a otros Estados, y es el actor esencial en el sistema internacional (Seidemann, 2006: 1268).

El poder de configuración del Estado soberano hacia adentro y hacia afuera puede ser sujeto de restricciones voluntarias, como ocurre cuando un Estado transfiere derechos propios a organizaciones supranacionales (Meier *et al.*, 2012: 464). Tal fenómeno puede encontrarse, por ejemplo, en los países de la Unión Europea (UE), que han cedido derechos y facultades en materias como defensa, finanzas, comercio y relaciones exteriores a la UE o a otras organizaciones internacionales. Esta disposición para renunciar a ciertos derechos o para compartir con otros Estados funciones primordiales de la soberanía, como lo es la defensa del territorio, requiere por parte de gobernan-

tes y gobernados de una correspondiente cultura política. En otras latitudes y contextos socioculturales y sociopolíticos es más difícil hallar tal disposición.

El cambio en la concepción tradicional de la soberanía que se ha efectuado en algunas sociedades, sobre todo, desde la segunda mitad del siglo XX se debe a que el Estado nacional de la posguerra ha tenido que enfrentarse a problemas cuya solución rebasa con mucho sus fronteras, tales como la intensificación y creciente complejidad de los medios de comunicación y de transporte a nivel mundial, la crisis medioambiental, la disuasión nuclear, el terrorismo, el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada; además, se han formado órdenes internacionales integradas por un muy amplio espectro, como la UE. Todo ello ha traído consigo nuevos pensamientos regionalistas y universalistas que están sustituyendo paulatinamente la concepción de la soberanía heredada del siglo XIX, tanto hacia adentro —pues los casos de violaciones a los derechos humanos, digamos a guisa de ejemplo, ya no pueden justificarse por los gobiernos responsables aduciendo simplemente que se trata de cuestiones internas, a salvo de la injerencia extranjera— como también hacia afuera —debido, entre otros casos, a que el combate al terrorismo y a la delincuencia organizada, así como el aseguramiento de la paz y las medidas contra el cambio climático, no son únicamente de incumbencia de unos cuantos países o gobiernos, sino de toda la comunidad internacional— (Seidelmann, 2006: 1269).

La situación de amenaza o de conflictos bélicos entre Estados se presenta con menor frecuencia en la actualidad que en épocas pasadas; ahora los riesgos y peligros son de otra naturaleza, frente a los cuales los medios militares tradicionales y convencionales poco pueden hacer. Es así que los fines y medios de la política de s.n. han tenido que replantearse aproximadamente desde la década de 1980, por lo que se ha ido ampliando paulatinamente el concepto de s.n., abarcando ahora otros campos, como la economía, la cultura, la salubridad general, la dominación, la delincuencia organizada a nivel supranacional y los problemas ambientales en toda su magnitud, contemplándose todo en una escala global. Debido a esta nueva dimensión de la po-

lítica de s.n., se habla ahora de “seguridad extensa o amplia”; es decir, un principio que contempla, junto a peligros de origen militar, otras causas de conflictos y situaciones de crisis nacional debido a riesgos de tipo medioambiental, socioeconómico, étnico, etcétera, que por lo mismo tienen que ser integradas en las medidas de seguridad preventiva (Meier *et al.*, 2012: 406; Brozus, 2006: 1238-1239).

**Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.
Hugo E. HERNÁNDEZ C.**

95.

SEGURIDAD SOCIAL (s.s.)

Por s.s. debe entenderse la protección del individuo, garantizada por instituciones sociales y políticas, incluyendo dentro de éstas a las instituciones militares, contra riesgos de la vida, que potencialmente afectan a todos o a una parte considerable de los miembros de una comunidad, y que no se consideran regularmente imputables al individuo. En este sentido, las instituciones de s.s. deben proteger contra los riesgos que en los afectados implican una pérdida de sus ingresos o actividad útil a la sociedad que es también remunerada; dentro de estos riesgos se encuentran la enfermedad, la edad, la invalidez o incapacidad laboral, la muerte, el desempleo y la maternidad. De igual manera, deben incluirse prestaciones que protejan a la familia del individuo, así como cierta ayuda social. Cabe subrayar que entre los distintos Estados existen diversas variaciones en la s.s., tales como la población abarcada, la forma de organización, los riesgos cubiertos, el modo de financiamiento y el nivel de prestaciones (Thibaut, 2006: 1239).

Es posible encontrar antecedentes de la s.s., al menos en un sentido amplio y en México, en la etapa del Virreinato, en el que el obispo Vasco de Quiroga, debido a la pobreza y desorden que observó, principalmente entre los indígenas, fundó los denominados “pueblos-hospitales”, en los que se ocupaban “del vestido limpio, de gusto y honestidad; la recreación adecuada, con reuniones serenas y rectas; la asistencia médica inmediata; la pérdida de los vicios y el aumento de

las virtudes” (Cárdenas, 2004: 100). Esta concepción coincide con “la protección permanente que asegura la satisfacción de las necesidades vitales de cualquier sujeto”, atendiendo las múltiples contingencias de la vida individual, familiar y colectiva dentro de los niveles de vida social, económica y cultural, en una doble meta que no es otra sino la de proteger al hombre contra los riesgos de incapacidad, que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas, y de promover al mismo hombre en sus niveles laboral, educativo, de salud y de cultura (Cárdenas, 2004: 100).

Durante gran parte del Virreinato e incluso del México independiente, la s.s. recayó de manera importante en la Iglesia católica, siendo en el Porfiriato, y con el aumento de la industrialización, que la clase trabajadora requirió de un régimen de s.s. del cual carecía, por lo que inicialmente en el Estado de México se proclama la Ley de Accidentes de Trabajo en 1904 y, posteriormente, en Nuevo León nace la Ley sobre Accidentes de Trabajo en 1906 (Cámara de Diputados, 2016).

Resulta necesario subrayar que en los albores del siglo XX, aunque los trabajadores industriales recibían mejores salarios en comparación con los campesinos, las condiciones de vida de los primeros eran también de carencias y desventajas en materia de s.s., ya que si un trabajador se enfermaba o moría, ni él ni su familia recibirían ningún tipo de ayuda, además de que los trabajadores contaban con la organización sindical, que en la época no estaba permitida. Todo esto desembocó en el movimiento armado de 1910, con los antecedentes de los movimientos de 1906 en Cananea. Aunque los movimientos más fuertes se dan en el campo, en la ciudad existieron movimientos por parte de los trabajadores que sin duda definieron el futuro de la s.s., surgiendo en la Ciudad de México y en 1912 la Casa del Obrero Mundial, que fue

...una central sindical que coordin[ó] las acciones de los trabajadores y que aprovechó la desaparición del poder del Estado, que encabezó por treinta años el general Porfirio Díaz, para transformar las viejas organizaciones mutualistas en sindicatos y para organizar huelgas exigiendo mejoras laborales (Ribera, 2002: 4).

Ya en 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconocería tanto garantías sociales como derechos laborales, resaltando dentro de los últimos la s.s., que en el artículo 123 estableció una jornada laboral justa, días de descanso, salarios, la seguridad e higiene en el trabajo, entre otros (CPEUM, 1917: 123).

Para Martínez, Aguilera y Miranda (2012: 4), desde la década de los ochenta en México, y tras diversas reformas en el plano económico, la s.s. ha sufrido transformaciones de gran envergadura, pero carente de resultados de los cuales presumir. “Una política social para combatir la pobreza extrema basada en la entrega de beneficios en especie por empresas paraestatales fue sustituida por programas generalmente reconocidos como exitosos en generar posibilidades de consumo y creación de capital humano”. Asimismo, los mismos investigadores acusan la evidencia de que el ciclo económico tiene un fuerte efecto sobre el bienestar, en especial si se considera la recesión que sufrió el país en 2007, mostrando la ausencia de un régimen general de s.s. que permitiera a los ciudadanos integrar actividades en escuela, trabajo, familia y servicios de salud y sociales.

Dentro de la s.s. pueden englobarse los programas de protección social, clasificados en pensiones, bienestar familiar, servicios de salud y, finalmente, la protección del empleo. Dichos programas, en opinión de Martínez, Aguilar y Miranda (2012: 5), se basan en tres componentes o estratos: el primero, que otorga un piso mínimo de bienestar compuesto por programas financiados prácticamente en su totalidad por el Estado; el segundo, por personas a las que participar en la s.s. les resulta obligatorio, como los patrones, y en el tercer estrato, el ahorro voluntario del beneficiario.

En México, la institución nacional de s.s. por excelencia es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), considerando en esta calificación su número de asegurados y beneficiarios. El IMSS tiene una composición tripartita, conformada por representantes de trabajadores, patrones y gobierno, y cuyos actos pueden ser impugnados por patrones y demás sujetos obligados, así como por los asegurados y sus beneficiarios. Además, a fin de asegurar el cumplimiento de las cuotas patronales, éstas son consideradas como aportaciones fiscales

y, por ende, en caso de retraso serán sometidos al procedimiento económico coactivo (IIJ, 1995: 1734).

En materia de s.s., existen también instituciones militares de s.s., tal como es el caso del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), como organismo público descentralizado encargado de las prestaciones clínicas, asistenciales y culturales de miembros de las corporaciones militares, y en cuyo sentido su misión se establece de la siguiente manera:

Proporcionar prestaciones sociales y económicas a los miembros de las fuerzas armadas mexicanas y sus beneficiarios, así como de salud al personal militar retirado, pensionistas y derechohabientes, para contribuir a su bienestar social, mediante capital humano con identidad institucional y vocación de servicio, herramientas tecnológicas y procesos eficientes con apego a derecho (ISSFAM, 2016).

La s.s. parte del orden jurídico que considera al ser humano como integrante de un núcleo social bien diferenciado, en contraste del puramente individualista, en el que se abarcan diversos servicios en la búsqueda de mejorar la condición de vida de la persona.

La s.s. descarta ya la idea liberal de considerar como culpa de la persona la producción del riesgo y la consiguiente exoneración del dueño de los bienes de producción, anclándose —por el contrario— en la teoría de que es la misma economía de mercado la que crea el riesgo, siendo necesario que las consecuencias de éste sean socialmente compartidas (IIJ, 1995: 1734).

La s.s. en México se encuentra regulada en el artículo 123 de la CPEUM (2016), que de manera específica a los trabajadores del Estado les atiende en el apartado B, fracción XI, en el que se lee:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con

la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

En un proceso deductivo, después de la Constitución, la ley que rige de la misma forma la s.s. es la Ley Federal del Trabajo, en donde cada una de sus partes representa los derechos laborales y refleja en su totalidad la s.s.; sin embargo, después del decreto presidencial de 1943, se crean la ley y la institución que se encargarían de la vigilancia y cumplimiento de los derechos relativos a la s.s., que en este caso es el IMSS.

Fernando MÉNDEZ SÁNCHEZ

96.

SUPRANACIONALISMO (s.)

Para Saucedo (2011: 5), el planteamiento de una transformación del Estado nacional se consideró con cierto escepticismo por ser una “visión poco común, dada la constante interpretativa de ver el ejercicio del poder del Estado ajustado a las fronteras geográficas nacionales”, lo cual ciertamente era un enorme obstáculo para nuevas figuras jurídicas y políticas. El concepto de s., entonces, fue ubicando

su espacio teórico y comenzó paulatinamente a tener aceptación en círculos tanto administrativos como académicos, al irse demostrando los beneficios de superar barreras y límites obsoletos.

Si bien Saucedo señala atinadamente que el s. consiste en un ordenamiento jurídico directamente aplicable a la esfera de los Estados miembros, sin necesidad de ningún otro acto de aceptación o recepción por parte de éstos (Saucedo, 2011: 110), faltan algunos aspectos indispensables de atender respecto a su naturaleza tanto jurídica como política. Así, Alexander Somek (2001: 5) ofrece dos conceptualizaciones del término de s.: el primero, como racional derivación de la democracia, y el segundo, como una forma de patrullaje de frontera.

Como racional derivación de la democracia, y acorde con los seguidores de esta conceptualización, el s. no es otra cosa más que un “perfecto sistema de negociación entre los gobiernos de las naciones”, que sirve para resolver aquellos problemas que la entidad estatal, de forma independiente, no podría afrontar, debido a la naturaleza transfronteriza de los mismos. Además, se debe subrayar que el s. es inobjetable desde una visión de legitimación democrática, dado que los sistemas parlamentarios o legislativos de esas naciones aceptan la injerencia de otras esferas políticas y jurídicas, por lo cual se da una derivación de la democracia local (Somek, 2001: 5). En este sentido, se debe analizar, en la opinión de Majone (1998: 25), la idea de una gobernanza supranacional, y recalca la plausibilidad de que el s., en relación con la gobernanza, no implique una burocracia privilegiada, remarcando que los arreglos institucionales de los tratados, inusuales para la doctrina clásica, tienen funciones importantes, pero no en perjuicio de los representantes democráticamente legitimados de los Estados miembros, sino en el monopolio respecto de las propuestas legislativas como un mecanismo para vincular más estrechamente a las legislaciones supranacionales.

Para la segunda concepción del s., como patrullaje de frontera, Somek (2011: 8) afirma que la figura en estudio no radica en la unidad absoluta, es decir, no se busca abandonar a los Estados nacionales, sino sólo “domarlos” en atender a una nueva disciplina de solidaridad (aunque en la presente investigación se optaría por un término menos

provocativo y al mismo tiempo más real, que sería el de aceptar un nuevo nivel de administración pública), en la que se logren refrenar los abusos de las entidades estatales clásicas, los cuales clasifica en tres tipos:

- *Externo*: que busca prevenir el escalamiento de conflictos violentos.
- *Interno*: en el cual se busca que el Estado (o se debe corregir: el gobierno) no abuse de su poder, pervirtiendo su finalidad principal que es la búsqueda del bienestar de los miembros de la sociedad.
- *Antidiscriminatoria*: referente a evitar la discriminación derivada de la separación entre “nosotros” y los “extraños” o “ajenos”.

Se debe señalar que esta línea teórica preocupa a Somek (2011: 9-10), ya que observa en ella un desdén por los principios del derecho internacional clásico, así como una casi utopía al considerar al s. como una panacea en contra de abusos sociales; pero es posible calificar la preocupación del catedrático de la Universidad de Iowa como exagerada, pues sería lo mismo de considerar al Estado o al derecho *per se* como verdaderas panaceas a los conflictos sociales. Al igual que las mencionadas, se puede calificar al s. como un instrumento o una institución más que busca coadyuvar en el sentido de la mejora de la vida de las personas.

A manera de una síntesis dialéctica de las anteriores posiciones, Somek (2011: 12) señala que una tercera manera de observar al s. es mediante las tres posiciones que permite activar: la libertad, la inclusión y la antidiscriminación. Estas posiciones se desarrollan de manera concatenada, entendiendo la libertad desde una visión contractual, la inclusión como la probabilidad de acceder a una igualdad de oportunidades (económicas, políticas, sociales) para participar en la libertad contractual, y todo ello será en un panorama en el que los movimientos poblacionales crean constantemente nuevas minorías, que deben ser protegidas, especialmente al considerar que los Estados nacionales, tendientes a proteger a “los suyos”, pueden caer en la tentación de discriminar a los ajenos a su núcleo.

Alberto Solares Gaite (2011: 77-78) señala que “s.” es un neologismo acuñado por Robert Schuman, que se debe identificar por sus elementos esenciales y accesorios:

- 1) Intereses y objetivos comunes (reconocimiento de valores e intereses que son comunes a un conjunto de Estados).
- 2) Creación de un poder efectivo al servicio de estos intereses (poder real y efectivo que es puesto al servicio del objetivo común y que se impone a la voluntad individual de los Estados, comprometiéndose al respeto de las reglas jurídicas y decisiones comunitarias).
- 3) Autonomía de ese poder (radica en el meollo de la cuestión, que consiste en que ese poder sea autónomo, distinto al poder de cada uno de los Estados participantes).

Dentro de los elementos accesorios se pueden señalar: *a)* institucionalización (la creación de órganos independientes constituye un perfeccionamiento del s.); *b)* inmediatez (es la capacidad del poder autónomo para llegar directamente a los ciudadanos de los Estados mediante medidas legislativas, judiciales o administrativas), y *c)* coerción.

Es de suma importancia no confundir al s. con otros conceptos que, si bien le son afines, no son sinónimos del mismo, tales como regionalismo y bloques económicos.

En el campo de lo militar, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos no reconoce el término más allá del concepto “multinacional”; es decir, se apoya en la idea de fuerzas conjuntas, pero no en la creación de un elemento o factor superior a los propios Estados, considerando que lo que se puede lograr a este nivel es una fuerza compuesta por elementos militares de naciones que han formado una alianza o coalición para algún propósito específico (DOD, 2021: 159).

Fernando MÉNDEZ SÁNCHEZ