

LOS DILEMAS CONCEPTUALES DE LA SEGURIDAD INTERIOR

Luis Felipe Cangas Hernández*

SUMARIO: Introducción; **I.** Debate conceptual de la seguridad interior; **II.** Conceptualización de la Seguridad Interior en América Latina; **III.** Seguridad interior en México; **IV.** Normatividad actual en materia de Seguridad Interior; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

El documento trata de definir el concepto de Seguridad Interior, derivado de las discrepancias que existen a la hora de abordar el tema por diversos especialistas y teóricos de la seguridad. La seguridad interior es una de las vertientes de la seguridad nacional junto a la defensa exterior. Su definición es multifactorial y cambia con el tiempo y el contexto de cada nación; es por ello que proponemos entenderla como la condición variable de seguridad, coordinada por el Ejecutivo Federal, en conjunto con los demás Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, que tiene como objetivo prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida, mediante los mecanismos de inteligencia disponibles, la intervención directa de las Fuerzas Armadas y la gobernanza.

Palabras Clave: Seguridad Interior, Estado, gobierno, individuo, amenazas y riesgos.

Introducción

En el mundo globalizado, cualquier país del mundo está expuesto a riesgos o amenazas que pueden afectar su sistema normativo o el bienestar de sus ciudadanos. La capacidad para lidiar con esos antagonismos está condicionada al reconocimiento anticipado de las problemáticas, así como a la claridad y eficacia de las estrategias para inhibirlas. De esa manera, es prioritario que las naciones se adecúen constantemente a las cambiantes necesidades en materia de seguridad nacional.

* Licenciatura en *Ciencias Políticas y Administración Pública* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Administración Pública* por la Universidad Anáhuac; Maestría en *Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales* por el Colegio de la Defensa Nacional. Docente del Colegio de Defensa Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac.

Uno de los aspectos que contempla el mantenimiento de la integridad del Estado se relaciona directamente con la seguridad interior. A pesar de las discrepancias conceptuales que ésta genere, diversos estudiosos del tema coinciden en que la seguridad interior debe posicionarse como una de las principales tareas a realizar por los gobiernos. La razón, sin duda, es que la seguridad global se construye desde el interior de cada país: mientras más fortalecido se esté al interior y menos antagonismos existan, mayores serán las posibilidades de paz y tranquilidad en el mundo.

El ejercicio que intentamos abordar procura abonar al debate teórico de la seguridad interior. El motivo por el que se lleva a cabo dicho ejercicio es para posicionar el término en el marco normativo mexicano, de tal manera que se cuente con mayor certeza jurídica en las acciones coordinadas entre Fuerzas Armadas e instituciones civiles de seguridad. Asimismo, como resultado del contraste de teorías se espera que el lector conozca los alcances y las limitantes de la misma, así como la relación con respecto a otros tipos de seguridades.

Como una base metodológica en base a la descripción, se exponen las definiciones de diversos autores desde una óptica divisoria entre vertientes doctrinarias, ya sea militarista o multifactorial. Además,

se ahonda en las definiciones adoptadas por diversas naciones para conocer más sobre la aplicación de la seguridad interior en la región. Por último, se lleva a cabo un recuento histórico del concepto en el orden jurídico mexicano, para después concluir con una propuesta de definición que cumpla con el objetivo del documento.

«Uno de los aspectos que contempla el mantenimiento de la integridad del Estado se relaciona directamente con la seguridad interior. A pesar de las discrepancias conceptuales que ésta genere, diversos estudiosos del tema coinciden en que la seguridad interior debe posicionarse como una de las principales tareas a realizar por los gobiernos. La razón, sin duda, es que la seguridad global se construye desde el interior de cada país: mientras más fortalecido se esté al interior y menos antagonismos existan, mayores serán las posibilidades de paz y tranquilidad en el mundo.»

I. Debate conceptual de la seguridad interior

Una de las grandes problemáticas teóricas de la seguridad interior tiene que ver con el trato indistinto que se le ha dado con respecto a la seguridad nacional. Asimismo, de acuerdo a Margarita VILCHIS¹, existen tergiversaciones en la discusión “porque los estrechos vínculos entre ambas dificultan la delimitación de sus fronteras.” No obstante, debemos resaltar que la seguridad interior es una de las vertientes de la seguridad nacional junto a la defensa exterior. Por ende no se trataría de un problema de límites o fronteras entre conceptos, sino de superposiciones entre los mismos.

Al igual que los demás tipos de seguridades, la seguridad interior es diferente para cada nación y su esencia se modifica con el tiempo. Los antagonismos de la actualidad no son los mismos de hace treinta años y, definitivamente, son ajenos a los que pudieran existir en otras regiones del mundo como Medio Oriente o Estados Unidos. Sin embargo, los intentos por definirla en América

¹ VILCHIS, Margarita, «El concepto de seguridad y seguridad nacional en la región Asia-Pacífico y el caso particular de México», presentado en XIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África ALADAA, 2012, disponible en: [http://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria_xiii_congreso_internacional/images/vilchis.pdf], consultado en: 2018-04-20.

Latina han resaltado un punto común: la seguridad interior tiene como objetivo velar por la integridad y estabilidad del Estado.

El *Libro Blanco de la Defensa Nacional*² establece que la seguridad interior se vincula con los antagonismos que suceden al interior del país, mientras que la seguridad externa se refiere a las presiones surgidas en territorio exterior. Bajo la misma línea, GARZA SALINAS³ menciona que «se circunscribe a la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio de un país... tiene como objetivo superar, neutralizar y reducir antagonismos o presiones que se producen interfronteras».

En inicio podría parecer que las fronteras territoriales son una segmentación sencilla y adecuada para catalogar estos tipos de

² *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2005, pp. 30-32, disponible en: [<http://www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>], consultado en: 2018-04-20.

³ GARZA SALINAS, Mario, «Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado». Texto presentado en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, IJ – UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, pp.100-112.

seguridades, aunque una vez que se profundiza en la relación no pareciera ser del todo cierta. Dado que la integración económica, política y cultural de los países ha ocasionado que las problemáticas sean cada vez más difusas. Como ejemplo, podríamos tomar los siguientes cuestionamientos: ¿cómo debería definirse un problema que opera en el interior del país pero que es financiado en su totalidad por agentes extranjeros? ¿El problema es interior o exterior? ¿La situación indeseable es el financiamiento, la expresión del movimiento o ambos?

Derivado de las interrogantes expuestas, el caso mexicano sugiere que el origen de la amenaza, o el territorio donde se exprese la misma, no es la mejor vía para identificar un problema de seguridad interior o de defensa exterior. Intentar definir la competencia de una 'seguridad' con base en esa óptica solamente provocaría constantes invasiones a sus fronteras de actuación. Por ello debe profundizarse en la literatura disponible de tal manera que se identifiquen criterios sobre los que sí sea posible identificar un caso de seguridad interior.

Desde una perspectiva castrense, la SEDENA la define en el *Glosario de Términos Militares de 2001*⁴

⁴ *Glosario de Términos Militares*, Secretaría de la Defensa Nacional, Colección Manuales del Ejército Mexicano, México 2001, p. 379.

como las «providencias adoptadas para mantener la tranquilidad de la nación». Claramente este concepto es ambiguo porque permite incluir en la agenda de riesgos cualquier acontecimiento como si fuese un evento de seguridad interior. Por su parte, la idea de "nación" cuenta con distintas acepciones, ya sea desde el ámbito jurídico o desde la perspectiva sociológica, por lo que la claridad de la interpretación se merma si no hay especificación sobre el tema que se trata.

Para subsanar la carencia conceptual entre lo interno y externo, la seguridad interior podría concebirse como «la parte de la Seguridad Nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de violencia, subversión, corrupción, dominación económica, o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo»⁵. Por lo tanto, si se considerara que es conveniente identificar el tipo de seguridad según la localización del problema, entonces todo problema será de seguridad interior, a menos que se promueva en

⁵ ROSAS, María Cristina, *La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre*, Comercio Exterior, vol. 56. núm. 9, México 2006, pp. 740-761.

territorio extranjero, lo que no necesariamente es cierto.

«Para subsanar la carencia conceptual entre lo interno y externo, la seguridad interior podría concebirse como «la parte de la Seguridad Nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de violencia, subversión, corrupción, dominación económica, o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencias social y las posibilidades de desarrollo.»

En el *Manual de Guerra Irregular* se establece que, en cumplimiento de su misión constitucional, las Fuerzas Armadas...

...realizan operaciones de seguridad interna mediante medidas activas y pasivas, para evitar o contrarrestar la subversión, los disturbios civiles, el sabotaje, el terrorismo, las acciones armadas de rebeldes y en forma especial a auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas que también afecten la paz pública del país⁶.

No obstante que dicha conceptualización es más completa que la del *Glosario de Términos de la SEDENA*, debe expresarse que no toma en consideración la naturaleza multifactorial de la seguridad interior. Su aspecto militarista remite al uso de las Fuerzas Armadas como principal medio para inhibir las amenazas y riesgos del país, lo que no necesariamente es lo más eficaz en todo momento. Como menciona VEGA RIVERA: en principio, la fuerza no debe usarse para mantener el orden interno⁷.

⁶ *Manual de Guerra Irregular, Operaciones de guerrilla, Tomo I, Secretaría de la Defensa Nacional, México 1998, p. 21.*

⁷ VEGA RIVERA, Eduardo, *La participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior en apoyo a las autoridades responsables, para preservar el orden interno y el estado de derecho*, Tesis, Secretaría de

Para la sexta antigüedad de la Maestría en *Seguridad Nacional* del Colegio de Defensa Nacional, citada en el Trabajo Grupal de la Maestría en *Administración Militar para la Seguridad Interior* y Defensa Nacional de la trigésimo segunda antigüedad, la seguridad interior se entiende como las:

... condiciones permanentes dentro del territorio nacional, para mantener a cubierto de factores adversos internos o externos, los diversos sectores de la población para la satisfacción de sus aspiraciones e intereses a través de las acciones gubernamentales en los campos político, económico, social y militar.

Esta definición resalta que la frontera entre seguridad pública e interior no es totalmente clara. Los factores adversos no necesariamente repercuten en la seguridad nacional o interior, por lo que pareciera necesaria una diferenciación explícita en cuanto a los antagonismos que se pretenden inhibir. Asimismo, si la intención de la seguridad nacional es repercutir en todas las esferas, es importante comprender que la intervención radica en todo el aparato estatal y no solo en el rubro gubernamental.

La seguridad interior tampoco puede considerarse la «manifestación efectiva de la acción gubernamental,

la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2008, p.24.

ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como de los intereses y bienes privados y públicos», tal como se define en el *Manual de Información de Orden Interno* editado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, citado por ESPINOSA⁸. La razón es que la «manifestación efectiva» se contempla como un fenómeno dicotómico, donde no se acepta la versatilidad de distintas aristas. Por otro lado, es importante recalcar que la acción gubernamental enfocada en la preservación de los bienes privados no es competencia de las Fuerzas Armadas, sino de las instancias civiles (locales y federales), por lo que habría de limitarse adecuadamente para no correrse el riesgo de coincidir con otras materias.

El *Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*, según Eduardo VEGA RIVERA, define la seguridad interior como la «función del Estado, de velar por la seguridad y el Orden Interno⁹ manteniendo así el imperio

⁸ ESPINOSA, Alberto, *Chiapas: problema de seguridad interior o de seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa, México 1995, p. 121.

⁹ Según el *Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*, citado en el Trabajo Grupal de la Maestría en *Administración Militar para la Seguridad Interior* y Defensa Nacional, el Orden Interno «es la situación de equilibrio armónico existente entre los diversos sectores sociales y entre estos y las

de la Constitución y demás leyes que de ella emanen, para generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la Nación; previniendo y controlando actos antisociales o contra el Estado, llevadas a cabo por personas o grupos transgresores de la ley, cuya actuación delictiva se encuentra prevista en las Leyes del fuero común y federal».

En sintonía con la definición del Colegio de Defensa Nacional, se comparte que el Estado tiene la función de velar por la seguridad y el orden interno. Esto quiere decir que distintas instituciones gubernamentales, ajenas a las Fuerzas Armadas, son responsables de coadyuvar en el logro de los objetivos nacionales. Sin embargo, el problema del concepto es que aborda dos aspectos esenciales que no necesariamente son objeto de la seguridad interior. En primer lugar, los “actos antisociales” son un tanto ambiguos como concepto y se prestan a la subjetividad de los tomadores de decisión. Es decir, no queda duda de que los movimientos armados deben inhibirse, dado que la violencia legítima de la fuerza recae en el Estado; sin embargo, ante la inexistencia de una regla clara, la parcialidad de un actor

autoridades, como consecuencia de la justa aplicación de las leyes por parte de estas y de la correspondiente observancia de las mismas por parte de los gobernados».

gubernamental podría tachar a cualquier colectivo de carácter movilizador como un movimiento antisocial.

El segundo punto tiene que ver con las actividades delictivas previstas en las leyes del fuero común y federal. El caso particular de esta definición es que las leyes del fuero común precisamente hacen referencia a las acciones que se deben tomar en el ámbito local según los códigos penales de cada entidad federativa, lo que no tendría por qué ser una actividad directa de la seguridad interior.

La seguridad interior se realiza en todo momento por medio de la generación de inteligencia y seguimiento a fenómenos en los que peligró la seguridad de los ciudadanos, aunque su participación a través de las Fuerzas Armadas depende de otros factores como la incapacidad institucional local o, en otros casos, rebase de los fenómenos delictivos. De esta manera, la intervención militar debe ser temporal y justificable, ya que de no ser así solamente se estaría generando una descomposición institucional en la que resulte en dependencia con respecto a las Fuerzas Armadas.

En teoría, algunos procesos enfocados al mantenimiento de la seguridad interior, como la generación de inteligencia, no necesariamente tendrían por qué incluir la participación de las Fuerzas Armadas. Esto se menciona porque

hipotéticamente el CISEN o la PGR pudieran entablar los mecanismos para poseer información de utilidad que se transformen en insumos para la toma de decisiones del Presidente de la República. Sin embargo, la realidad es que las Fuerzas Armadas son una parte prioritaria y característica de la seguridad interior, ya que en el contexto mexicano muchas veces complementan o prácticamente suplen las carencias institucionales observadas en algunos territorios.

«La seguridad interior se realiza en todo momento por medio de la generación de inteligencia y seguimiento a fenómenos en los que peligre la seguridad de los ciudadanos, aunque su participación a través de las Fuerzas Armadas depende de otros factores como la incapacidad institucional local o, en otros casos, rebase de los fenómenos delincuenciales. De esta manera, la intervención militar debe ser temporal y justificable, ya que de no ser así solamente se estaría generando una descomposición institucional en la que resulte en dependencia con respecto a las Fuerzas Armadas.»

Las Fuerzas Armadas son un actor necesario para el cumplimiento de la seguridad interior, ya sea desde los procesos de inteligencia hasta la participación activa en aspectos operativos. Es por eso que el Manual de Operaciones de Campaña hace una distinción sobre dicha institución al señalar que la misión de garantizarla «busca el logro del orden interior por el mantenimiento de la constitución y demás leyes, en problemas que requieran ser solucionados por la fuerza y procedimientos militares y no solamente por métodos policiacos». Bajo esa línea, «ni para las Fuerzas Armadas de México y para ningún otro caso, la conservación de seguridad pública es una misión principal... lo que sí es en cambio una tarea esencial, es evitar que los trastornos derivados de una incontenible ola criminal violenta, afecten de manera irremediable la confianza en las autoridades, instituciones y leyes»¹⁰.

Otra definición —relativamente tradicional— es la provista por el General Gerardo VEGA¹¹, quien menciona que:

¹⁰ SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Manual de Operaciones en campaña*, Tomo I, SEDENA, México 2012, pp. 2-3 y 29-31.

¹¹ Esta cita se recoge del Trabajo grupal de la 32ª generación de la Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional.

... la seguridad interior trata de hacer homóloga a la seguridad nacional con aspectos de orden interno, los cuales se aduce provienen de amenazas patrocinadas del exterior, manifestadas por supuestas infiltraciones ideológicas, las cuales alteran la seguridad interior desembocando en problemas de inestabilidad política, subversión, terrorismo y guerra de guerrillas.

Este planteamiento claramente ha sido rebasado por la realidad; sin embargo esta conceptualización no debe descalificarse debido a que es útil para conocer el dinamismo y heterogeneidad que caracteriza a la seguridad interior, según el tiempo y espacio en el que se utilice.

En el 2000, cuando se publicó el texto del General VEGA, todavía se tenían presentes algunos escenarios de subversión relacionados con el EZLN o el EPR. Estos movimientos fueron considerados amenazas patrocinadas por el exterior, ya que estaban fuertemente influenciados por la ideología guerra de guerrillas de mediados del siglo XIX. Así, es posible que el General VEGA considerara —acertadamente— que este tipo de actores repercutieran negativamente en la estabilidad política del país, así como en las

VEGA, Gerardo, *Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2000.

instituciones democráticas que se consolidaban en ese momento.

Debe destacarse que siempre existirán amenazas que potencialmente vulneren las instituciones. La seguridad interior, entonces, no debe concebirse idealistamente como un mecanismo bajo el cual se estará en total defensa; sino como una capacidad para prevenir y reaccionar ante los antagonismos. Para ello es prioritario que «el Estado mantenga el poder de decisión y permanezcan las instituciones»¹², además de comprenderla como una variable polítomica. En defensa a lo anterior, Thiago CINTRA la define como:

... la garantía en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la Nación a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se puedan mantener y conquistar los objetivos nacionales permanentes»¹³.

¹² Apuntes de la conferencia de CASTELLANOS, Rogelio, *La participación de las Fuerzas Armadas en caso de afectaciones a la Seguridad Interior*, Conferencia impartida a la 32ª Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional, México 2012.

¹³ Como se puede observar, la definición de Thiago CINTRA es la misma para seguridad interior (para él es

Según el autor, la seguridad interior es una parte de la seguridad nacional que se enfoca en los procesos interiores, sin importar el origen (interior o exterior), la naturaleza (política, económica, psicosocial o militar) y sus formas de presentación (violencia, subversión, corrupción o infiltración ideológica). Su carga conceptual se inclina preponderantemente a las presiones de carácter subversivo y propone que las acciones destinadas a seguridad interna se dirijan en gran medida a evitar, impedir y eliminar las acciones subversivas.

Como se puede observar, su definición se caracteriza por ser sumamente estructurada, ya que procura explicar el qué, quién, cómo y para qué de la misma. En inicio debe resaltarse su posición acerca del fenómeno como una garantía en grado variable. De acuerdo a lo analizado la seguridad interior no debe considerarse un conjunto de acciones, ni como una garantía, puesto que es una condición que no solamente depende del Estado, sino del contexto local y mundial. Es cierto que las deficiencias provienen del interior y que el Estado debe velar

por inhibirlas, pero no todo depende de ese factor.

«Debe destacarse que siempre existirán amenazas que potencialmente vulneren las instituciones. La seguridad interior, entonces, no debe concebirse idealistamente como un mecanismo bajo el cual se estará en total defensa; sino como una capacidad para prevenir y reaccionar ante los antagonismos. Para ello es prioritario que «el Estado mantenga el poder de decisión y permanezcan las instituciones», además de comprenderla como una variable polítomica.»

Otro aspecto relevante es el actor y los medios que tiene para repercutir en su objetivo. Conforme a la óptica ampliacionista, Thiago CINTRA plantea que el Estado garantiza la seguridad interior por medio de acciones políticas, económicas y militares, lo que está alineado a las herramientas normativas de las que dispone. Esto

Interna) y seguridad nacional. CINTRA, José Thiago, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México 1991, disponible en: [\[https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf\]](https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf), consultado en 2018-04-27.

quiere decir que todos los poderes y órdenes de gobierno pueden influir en la finalidad de la seguridad interior, la cual es inhibir los riesgos y amenazas para mantener y conquistar los objetivos nacionales permanentes. Como se ha mencionado, los intereses nacionales varían según el contexto histórico y económico de cada nación, aunque no necesariamente todos son parte de la ella.

Aunque la definición de Thiago CINTRA es la base de otras conceptualizaciones debido a su estructura y fondo, probablemente solo resaltarían dos cuestiones a discutir. En primer lugar, la diferenciación con la seguridad exterior es mejorable una vez que se pone en perspectiva la globalización actual. Este aspecto se ha comentado, la diferencia entre estas dos seguridades no debe limitarse solamente a las fronteras territoriales en las que se refleja el problema. En segundo lugar, a excepción del énfasis realizado para movimientos subversivos, su enfoque no permite identificar claramente cuando un problema pasa de ser de seguridad pública a uno de seguridad interior.

En contraste se puede usar el concepto de “afectación a la Seguridad Interior” provista por Cristián CASTAÑO¹⁴, quien la comprende como:

... la afectación grave de la estabilidad política, el desarrollo económico o social, o el cumplimiento del estado de derecho en una parte o en todo el territorio nacional, incontenible por la autoridad local legítimamente constituida y que amerite la intervención de los poderes federales de la nación, incluyendo la potestad de emplear la Fuerza Armada permanente por parte del Presidente de la República, por un tiempo determinado y conforme a las disposiciones legales previstas.

La propuesta de CASTAÑO es un punto de quiebre para la delimitación entre los distintos tipos de ‘seguridades’. Esto se menciona porque se posiciona la capacidad de la autoridad local como un referente para conocer si es necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas. Es importante mencionar que el trasfondo de esta definición contempla distintos tipos de problemáticas, incluyendo la necesidad de intervenir en el combate a la delincuencia debido a la debilidad institucional de las policías locales, o de participar en el auxilio de la ciudadanía ante algún desastre natural.

El contexto mexicano de las últimas décadas permite que la afectación a la seguridad interior propuesta por CASTAÑO sea adecuada. Cabe resaltar que las instancias locales no necesariamente solicitan el apoyo federal, aún y

¹⁴ CASTAÑO, Cristián, *op. cit.*, p. 96.

cuando lo necesiten. Sin embargo, la evidencia reciente sostiene que gobiernos estatales y municipales buscan apoyo de la federación debido a que se ven superados por las olas de delincuencia en sus regiones. Es importante aclarar que esta petición no debe ser suficiente para validar la intervención en materia de seguridad interior. Dado que los gobiernos cuentan con recursos humanos y materiales limitados, es necesario llevar a cabo un análisis en el que se pondere si el asunto amerita ser tratado desde una arista superior o no, de tal forma que los medios gubernamentales se usen eficientemente y legítimamente.

En línea con el concepto de “afectación a la Seguridad Interior”, CASTAÑO propone también en su texto que la seguridad interior es la¹⁵:

... condición de estabilidad política, desarrollo económico y social, y de cumplimiento del estado de derecho que se da en una parte o en todo el territorio nacional, garantizada por la federación pero desarrollada de manera coordinada por los tres órdenes de gobierno aplicando los medios necesarios del poder nacional y respetando los derechos humanos de los habitantes.

Para CASTAÑO, la seguridad interior se entiende como la estabilidad política, desarrollo económico y social que se da en una

parte o en todo el territorio nacional. En la doctrina de la seguridad nacional, ésta fija sus metas con base en los objetivos nacionales establecidos, los cuales buscan materializarse en desarrollo, estabilidad y paz.

El desarrollo económico y social está en función de diversas variables, como pueden ser el crecimiento económico, la redistribución de recursos públicos, las políticas educativas y las barreras de entrada a la economía, entre muchos otros aspectos. Debe comprenderse que prácticamente todos los objetivos nacionales están interrelacionados y por ello aumenta la dificultad para lograr metas específicas que se plantee el gobierno. Desde esta perspectiva, la seguridad interior está lejos de ser la condición de estabilidad política y de desarrollo que prevalece en la definición, siendo francamente solo una de las variables con las que se alcanzaría el fin.

En cuanto a los actores de la definición, CASTAÑO hace ver que la responsabilidad recae en los tres Poderes de la Unión y en los distintos niveles de gobierno; es decir, de acuerdo a una lógica multifactorial, el autor incluye a casi todo el aparato estatal para cumplir con los objetivos planteados. Si bien es cierto que no menciona explícitamente quién coordina los esfuerzos para alcanzar el fin, puede obviarse con base en la normatividad que quien asume ese papel es el Ejecutivo Federal.

¹⁵ *Ídem.*

Por otro lado, CASTAÑO menciona que se debe disponer de todos los medios necesarios del poder nacional para cumplir con la seguridad interior. Este término se relaciona con Thiago CINTRA¹⁶, quien argumenta que el Poder Nacional es el «conjunto de medios, de todo tipo, que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr, conquistar y mantener, interna y externamente, los Objetivos Nacionales». Para él, los fundamentos del Poder Nacional se dividen en cuatro expresiones: la política, la económica, la psicosocial y la militar. Por ello, según lo desarrollado por CASTAÑO, esas cuatro serían las vertientes desde las que se impulsa la consolidación de la seguridad interior.

Concluyendo con la sección de las definiciones, LÓPEZ argumenta que la seguridad interior es¹⁷:

... la función a cargo de la Federación, que tiene como propósito garantizar la condición de estabilidad, orden público y permanencia del Estado, en los casos en que el ámbito de la seguridad pública haya sido

¹⁶ CINTRA, José Thiago, *op. cit.*, pp. 6-8.

¹⁷ LÓPEZ, Gabriel, *Definición Técnico-jurídica de seguridad interior, su inclusión en el marco normativo vigente y su repercusión en la seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2009.

desbordado, neutralizando los riesgos y amenazas que se opongan al logro y mantenimiento de los objetivos del proyecto nacional; pudiendo emplear todos los recursos y medios que disponga, con plena observancia de los derechos fundamentales de las personas y del marco normativo vigente.

Desde esta perspectiva, la propuesta de LÓPEZ surge como la opción más integral de las revisadas, ya que comunica fácilmente los actores, medios y fines de la Seguridad Interior. Si se pudiera hacer una anotación sobre la misma, solamente sería que los medios deberían limitarse más, según lo expuesto en párrafos anteriores, para que no englobe cuestiones ajenas a sí misma.

II. Conceptualización de la Seguridad Interior en América Latina

El contexto histórico, económico y cultural de México es similar al de América Latina. En gran medida, las problemáticas son elementos compartidos en la región y por ende los antagonismos no difieren mucho entre un Estado y otro. Derivado de ello se decide profundizar en la normatividad actual de América Latina para abonar, posteriormente, a una definición adecuada para México. Las definiciones encontradas, segmentadas por país, se encuentran en el Cuadro siguiente:

Cuadro 1. Definiciones de Seguridad Interior y similares en América Latina

País	Ley	Concepto	Mención	Fuente
Argentina	Ley de Seguridad Interior.	Seguridad Interior.	La seguridad interior es la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.	[http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/et/anexos/0-4999/458/texact.htm]
Bolivia	Libro Blanco de Defensa.	Seguridad Interna.	Está ligada estrechamente a las amenazas que pueden obstaculizar el desarrollo y la seguridad interna, entre las que se encuentran la corrupción, delincuencia, inestabilidad política, tráfico de armas, narcotráfico, terrorismo, etc. La Policía Nacional es la institución designada por el orden constituyente a preservar el orden público. Las Fuerzas Armadas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas a solicitud del Ejecutivo, colaboran con esta Institución, cuando sus posibilidades de control han sido rebasadas.	[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/archivos/pdf/bolivia-libro-blanco-de-defensa2004.pdf]
Chile	Libro de la Defensa.	No aplica.	No se define la Seguridad Interior, aunque el documento presume que se eliminan "organismos que responden a una concepción donde se confunden la seguridad interior y la seguridad exterior... [para] apuntar a generar una estructura superior más simple y de funcionamiento colectivo.	[http://www.defensa.cl/media/2010/libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional.pdf]
Ecuador	Plan de Seguridad Integral.	Seguridad Integral.	La seguridad con Enfoque Integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas.	[http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf]

Guatemala	Política de Defensa Nacional.	Defensa interna.	La Defensa se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses vitales, ante posibles amenazas o acciones tanto del interior como del exterior. Sin perjuicio de ello, en aquellas situaciones en que los órganos nacionales competentes lo dispongan, el Ejército apoyará a las fuerzas de seguridad interna.	[http://www.resdal.org/Archivo/guatemala-pol-defensa05-cap4.htm]
Honduras	Libro Blanco de Defensa Nacional.	Seguridad Interior.	La participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior es de carácter excepcional, cuando la Policía es rebasada por la fuerza de las organizaciones delictivas y debe ser en todos los casos regulada por el poder político mediante los instrumentos legales correspondientes.	[http://www.resdal.org/Archivo/hon-lb-part3.pdf]
Nicaragua	Ley de Seguridad Soberana	Seguridad Interna.	Es una consecuencia de asegurar mecanismos de prevención y luchas contra riesgos y amenazas, generadas dentro del país, que atentan contra la vida y bienes de los ciudadanos y la familia, en el goce de sus libertades, derechos y garantías.	[http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92a87dac762406257265005d21f7f6d2c9bdbe3c9a9606257f1b007a1afe?OpenDocument]
Paraguay	Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna.	Seguridad Interna.	La situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional.	[http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf]
Uruguay	Ley Orgánica Militar.	Comoción Interna.	La Seguridad Nacional en lo interior y exterior exige la contribución personal, material, moral e intelectual de todos los ciudadanos a los efectos de la Defensa Nacional, para el mantenimiento de la soberanía y la independencia de la Nación en caso de amenaza de ataque exterior o de situaciones excepcionales de conmoción interna (militares, económicas, político-sociales o de cualquier otro carácter).	[https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7705674.htm]

Venezuela	Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.	Orden Interno.	El Estado garantiza la preservación del orden interno, entendido éste como el estado en el cual se administra justicia y se consolidan los valores y principios consagrados en la Constitución y las leyes, mediante las previsiones y acciones que aseguren el cumplimiento de los deberes y el disfrute de los derechos y garantías por parte de los ciudadanos y ciudadanas.	[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6667.pdf?view=1]
-----------	---	----------------	---	---

Derivado del Cuadro 1, se desprende que existe una gran heterogeneidad en los documentos normativos de cada país. Por ejemplo, algunas de las naciones comprenden la Seguridad Interior como un asunto relativo a la intervención de las Fuerzas Armadas, de tal forma que la existencia de la misma se condiciona a la participación militar. En cambio, otros países la contemplan como una condición en la que se cumplen los objetivos nacionales mediante el uso de todas las herramientas del Estado.

Existen tres casos que llaman la atención por no seguir la ruta clásica de definición: Chile, Ecuador y Honduras. Para el primer caso, el Libro de la Defensa de Chile retoma que la visión de seguridad interior y defensa exterior es —por decirlo de alguna forma— obsoleta, debido a que la concepción se hizo desde finales de la Segunda Guerra Mundial y las estrategias de seguridad en el mundo han cambiado desde entonces. A su vez, mencionan que las fronteras difícilmente son identificables entre ambos conceptos, por lo que se inclinan hacia una óptica operativa en donde se genere una estructura más simple que

aborde los dos aspectos casi sin distinción.

En Ecuador no se observa una definición de Seguridad Interior como tal, pero se incluye la misma en la noción de seguridad integral. Cabe destacar que este enfoque se acerca a conceptos como seguridad ciudadana o seguridad humana, donde se prioriza el desarrollo del ser humano por medio de la protección de sus derechos básicos y libertades, entre muchos otros aspectos. No obstante, Ecuador integra en un solo sistema la seguridad internacional, la defensa nacional, la seguridad económica y la seguridad interna. Para esta última, el Ministerio del Interior queda a cargo de la formulación, ejecución y evaluación de la política en la materia, mientras que las Fuerzas Armadas intervienen en la prevención y enfrentamiento de amenazas.

Honduras resalta porque usa una estrategia similar a la propuesta por CASTAÑO. En su definición se menciona que la participación de las Fuerzas Armadas se da cuando las instituciones locales son rebasadas, lo que empata con que exista una «afectación grave a la estabilidad...

incontenible por la autoridad local»¹⁸. Derivado de ello, solamente contemplando lo establecido en la norma, es importante mencionar que no se le considera una actividad cotidiana, sino un recurso para erradicar problemas públicos de índole superior.

«...algunas de las naciones comprenden la Seguridad Interior como un asunto relativo a la intervención de las Fuerzas Armadas, de tal forma que la existencia de la misma se condiciona a la participación militar. En cambio, otros países la contemplan como una condición en la que se cumplen los objetivos nacionales mediante el uso de todas las herramientas del Estado.»

III. Seguridad interior en México

El concepto de Seguridad Interior en México no es reciente. Hasta antes de la culminación de la Independencia de México, su aparición normativa se remonta a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, también conocida como Constitución de Cádiz. En dicho documento, el artículo 356 menciona que “habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.” Su potestad, según el artículo 170, «reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior».

Posteriormente, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, comúnmente denominada como Constitución de Apatzingán, refiere en el artículo 160 que corresponde al Supremo Gobierno «organizar los ejércitos y milicias... y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para garantizar la tranquilidad interior del Estado o bien para su Defensa Exterior». Cabe destacar que en el texto mencionado se trata de distinta forma el orden público, ya que en el artículo 40 se establece que cualquier ciudadano tendrá derecho a la libertad de expresión siempre y cuando no “turbe la tranquilidad pública”.

¹⁸ CASTAÑO, Cristián, *op. cit.*, p. 96.

Una vez concluido oficialmente el movimiento independentista, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 incluyó en su artículo 110 que el Presidente tenía la atribución para «disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación». Asimismo, se menciona en ese artículo que el Presidente podrá «poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior».

Con el transcurso de los años, el 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana, estableciendo prácticamente lo mismo que en la de 1824 para su artículo 85, fracción VI: el Presidente podrá «disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación». Por su parte, para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se obtiene: «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».

Como se puede observar, los cambios constitucionales en cuanto a seguridad interior no han sido

relevantes en ningún sentido, ya que su esencia se mantiene, por lo menos, desde 1824. Es importante recalcar que el término solamente se utiliza dentro de las facultades del Presidente y no trasciende como aspecto relevante en la Constitución, lo que también sucede en los órdenes normativos de América Latina.

Derivado de ello, es importante conocer si en otros textos existe contenido complementario, especialmente desde la óptica del Ejecutivo Federal, que permita profundizar en las particularidades de la seguridad interior.

«... los cambios constitucionales en cuanto a seguridad interior no han sido relevantes en ningún sentido, ya que su esencia se mantiene, por lo menos, desde 1824. Es importante recalcar que el término solamente se utiliza dentro de las facultades del Presidente y no trasciende como aspecto relevante en la Constitución, lo que también sucede en los órdenes normativos de América Latina.»

En sintonía se analiza el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada gobierno que funge como directriz sobre las políticas que se aplicarán en el periodo. Durante el sexenio de Carlos SALINAS DE GORTARI, el PND 1989-1994 incluyó diversos aspectos en materia de seguridad nacional, pero no así con la seguridad interior. De hecho, como se puede consultar en la fuente, en ningún momento se menciona el término, aunque se hace referencia a que las Fuerzas Armadas son garantes de soberanía al combatir el narcotráfico y apoyar a la población en situaciones de emergencia.

Similar a lo que se interpreta de la Constitución, el PND 1989-1994 menciona que las Fuerzas Armadas contribuyen a definir las acciones necesarias para garantizar la seguridad de la Nación, la independencia y el régimen democrático. Para lograr esa labor, el Ejército, Marina y Fuerza Aérea realizan operaciones para proteger instalaciones estratégicas, apoyan en acciones de protección civil y hacen uso de la fuerza para inhibir amenazas como el narcotráfico¹⁹. No obstante, en ningún momento se

¹⁹ PND 1989-1994, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Gobernación, México 1989-1994, disponible en: [<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>], consultado en 2018-04-20.

encaminan directamente los esfuerzos para mejorar procesos de inteligencia y, mucho menos, definir el rumbo de la seguridad interior.

Por su parte, el PND 1995-2000 en el sexenio de Ernesto ZEDILLO provee de mayores insumos para tratar el tema. A pesar de no mencionar el término textualmente, el enfoque de seguridad establece que algunas de las acciones a realizar deben enfocarse a asegurar la unidad de criterios para inhibir amenazas como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. Bajo la misma línea, el PND señala que es relevante «actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen»²⁰.

A pesar de todo, la realidad del PND 1995-2000 es que no profundiza en definiciones o acciones específicas referentes a la materia, y se limita a hacer posicionamientos sobre la importancia del tema que, retrospectivamente, resultaron en poco o nada.

Eso mismo se refleja en el PND del siguiente periodo, correspondiente a 2001-2006. Si bien es cierto que en este último se toca

²⁰ PND 1995-2000, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, México 1995-2000, disponible en: [<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>], consultado en: 2018-04-20.

repetidamente el concepto de seguridad nacional, no puede decirse lo mismo con respecto a seguridad interior. Independientemente de las limitantes del PND 2001-2006, cabe destacar que hay algunas anotaciones que no deben dejarse de lado. Por ejemplo, en dicho documento se menciona que la Secretaría de Gobernación es la encargada de velar por la seguridad nacional, encontrándose dentro de esos aspectos la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como la prevalencia de la gobernabilidad democrática. Ello no es menor; de hecho, es un gran avance en cuanto se reconoce a una dependencia como la encargada de coordinar los esfuerzos en la materia.

Otro punto importante a destacar es que no se mencionan los movimientos subversivos como un problema. Inclusive la crítica que se hace es que la seguridad nacional anteriormente era utilizada para reprimir, en vez de promover medidas encaminadas a inhibir amenazas como la delincuencia organizada²¹. No obstante, la realidad es que el documento en cuestión

²¹ PND 2001-2006, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Cámara de Diputados, México 2001-2006, disponible en:

[<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>], consultado en: 2018-04-20.

contiene una carga política considerable y sería preferible identificar comunes denominadores en fuentes trabajadas por diversos grupos, como es la *Ley de Seguridad Nacional*²².

Contrario a lo acontecido para la seguridad nacional, la LSN no significó un gran cambio para la seguridad interior. Esto se menciona porque el término no se documenta una sola vez en la Ley; es decir, hasta ese momento no se contaba con una definición en todo el marco jurídico mexicano, a pesar de ser mencionado explícitamente en el apartado de facultades del Presidente en la Constitución (CPEUM). Dado lo anterior, se deja ver que el enfoque de seguridad para ese momento no estaba encausado hacia las instituciones, sino a la seguridad pública.

Para el gobierno siguiente, el de Felipe Calderón, puede decirse que una de las principales acciones que se tomaron fue la denominada “lucha contra el narcotráfico”, la cual inició prácticamente desde el comienzo de su gestión. Mucho se debate sobre la estrategia utilizada y las implicaciones que tuvo; sin embargo, los motivos que acompañaron su decisión y las justificaciones normativas en las que se apoyó se reflejan en tres documentos que provienen directamente del Ejecutivo: el PND, el Programa para la

²² *Ley de Seguridad Nacional*.

Seguridad Nacional (PSN) y el Programa Sectorial para la Defensa Nacional (PSDN).

A diferencia del PND de administraciones anteriores, el correspondiente a 2007-2012 incluyó el término de seguridad interior. Dentro de uno de los objetivos del documento se plasmó la importancia de “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social.” Como parte de la estrategia se decidió erradicar las áreas de producción de droga, realizar decomisos en la materia, consolidar estrategias de prevención, modernizar las Fuerzas Armadas y desintegrar las redes delincuenciales, solo por mencionar algunas medidas²³. Sin embargo, lo relevante de ello en términos del texto es que todas estas acciones se enfocaban, según el documento, a preservar la seguridad interior.

Por su parte, el PSN 2009-2012 no menciona el término seguridad interior, pero establece algunos antagonismos para la seguridad nacional embonan adecuadamente para el primer caso. En relación con las amenazas, se involucra a la delincuencia organizada, puesto que vulnera la soberanía y el orden

constitucional; los grupos armados, debido a que ejercen una fuerza no legítima y potencialmente pueden dañar áreas estratégicas de la nación; terrorismo, por el miedo que utiliza para dañar las instituciones; y las vulnerabilidades en fronteras, puesto que debilita los controles institucionales a través de los que México ejerce su soberanía. En tanto a los riesgos se contemplan conflictos políticos y sociales, pérdida de cohesión social, dinámicas migratorias, pandemias y epidemias, calentamiento global y desequilibrios en el desarrollo nacional²⁴.

En relación con el PSDN 2007-2012, la seguridad interior toma un papel relevante al ser el enfoque de uno de los seis objetivos planteados, el cual es apoyar las políticas en materia de seguridad interior en un marco de respeto al Estado de Derecho. Así, dentro de sus cuatro estrategias se encuentra mejorar los esquemas de operación integral, contribuir con las actividades que realicen las instituciones de seguridad pública, acotar los grupos armados en todo el territorio nacional y fortalecer

²³ PND 2007-2012, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2007-2012, disponible en: [\[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf\]](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf), consultado en: 2018-04-20.

²⁴ PSN 2009-2012, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México 2009-2012, disponible en: [\[http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009\]](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009), consultado en: 2018-04-22.

las capacidades del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos²⁵.

Como se puede observar, los tres principales documentos en materia de seguridad nacional para el periodo de CALDERÓN se enfocan en la parte operativa y no en el fortalecimiento teórico o jurídico.

IV. Normatividad actual en materia de Seguridad Interior

Una de los principales pendientes que heredó la administración del Presidente Enrique PEÑA NIETO tiene que ver con la seguridad interior de la nación. En este sentido, el combate a la delincuencia organizada llevado a cabo por gobiernos anteriores ha modificado las estrategias clásicas de intervención. Para cumplir con el objetivo de inhibir esta amenaza, al igual que en el periodo anterior, se cuenta primordialmente con tres instrumentos normativos dependientes del Ejecutivo: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa para la Seguridad Nacional (PSN) y el Programa Sectorial de Defensa Nacional (PSDN).

Al igual que los casos desarrollados a lo largo de la sección, el PND 2013-2018 prácticamente no le atribuye relevancia al término de

seguridad interior. Esto se menciona porque el apartado de “Defensa exterior y seguridad nacional” solamente establece que “las tareas realizadas por las Fuerzas Armadas particularmente la de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal”, dejando así de lado la intención de profundizar en el tema²⁶.

Sin embargo, el gobierno en turno presentó al año siguiente el *Programa de Seguridad Nacional 2014-2018*. Dicho documento sienta las bases y proporciona las directrices en cuanto a la seguridad nacional. Como se puede comparar, los avances con respecto al PSN anterior son bastos puesto que desglosa claramente los objetivos y estrategias a seguir, al igual que los términos conceptuales bajo los que se va a regir.

La perspectiva general del Plan de Seguridad Nacional es claramente ampliacionista, al mencionar en el documento que «la mejor forma de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la gobernabilidad democrática es transformar el entorno operativo que ha permitido el fortalecimiento del crimen

²⁵ PSDN 2007-2012, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2007-2012, disponible en: [<http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>], consultado en: 2018-04-22.

²⁶ PND 2013-2018, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México 2013-2018, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013], consultado en: 2018-04-20.

organizado». A lo largo del mismo se observan dos enfoques operativos: el de prevención ante amenazas y riesgos; y erradicación de los mismos. Por su parte, es importante mencionar que el PSN no focaliza su interés solamente en la delincuencia organizada, sino que abarca cuestiones como los desastres naturales y pandemias; la *ciberseguridad*; las fronteras, mares y flujos migratorios; así como el terrorismo y las armas de destrucción masiva²⁷.

Los aportes conceptuales del PSND 2014-2018 no son menores, dado que establece que las «las instituciones que desempeñan funciones públicas en los ámbitos de la defensa exterior, la Seguridad Interior y la protección civil forman parte de un Sistema de Seguridad Nacional que debe ser fortalecido para garantizar la seguridad de México en el siglo XXI».

El propio PSN argumenta que la seguridad interior es la «condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la

governabilidad democrática en todo el territorio nacional». Asimismo, menciona que «debe ser entendida como una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de las condiciones de vida de su población».

«La perspectiva general del Plan de Seguridad Nacional es claramente ampliacionista, al mencionar en el documento que «la mejor forma de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la gobernabilidad democrática es transformar el entorno operativo que ha permitido el fortalecimiento del crimen organizado». A lo largo del mismo se observan dos enfoques operativos: el de prevención ante amenazas y riesgos; y erradicación de los mismos.»

²⁷ PSDN 2014-2018, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2014-2018*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2014-2018, disponible en: [http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf], consultado en: 2018-04-22.

A grandes rasgos, la definición del PSN defiende la óptica multifactorial que se desarrolla a lo largo del presente documento. Para el gobierno federal es una condición, no una garantía, lo que es de utilidad para determinar que se trata de un fenómeno cuantificable según los atributos observables que se le asignen. Bajo esta línea, lo que pudiera agregarse es que se trata de un fenómeno variable, ya que la seguridad interior presenta distintos niveles de cumplimiento y por lo tanto no debe comprenderse dicotómicamente.

La lógica subyacente a la definición presentada es que funge como base para preservar la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional. Sin embargo, no se contempla que probablemente se trate de una variable endógena; es decir, que la estabilidad política, a su vez, sea explicada a partir del desempeño gubernamental. Independientemente de ello, la estabilidad y el desarrollo están en función de diversas variables, como pueden ser el crecimiento económico, la redistribución de recursos públicos y las políticas educativas, entre muchos otros aspectos. Por lo tanto, se resalta que la seguridad interior no explica completamente el logro de las dos cuestiones de interés, sino que solo coadyuva al logro de las mismas.

Por otro lado, el PSN establece que los medios disponibles para alcanzarla son el mantenimiento del

Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática, encontrando ahí la mayor problemática de la definición. Como menciona CASTAÑO²⁸, el inconveniente es que «los medios para llegar al fin son los mismos puesto que la prevención, persecución y sanción de los delitos forman parte de la consolidación de un Estado de derecho» y por lo tanto no se pueden diferenciar las fronteras de actuación entre los distintos tipos de seguridades.

Para distinguir las competencias, algunos autores sugieren que se haga explícita la participación de las Fuerzas Armadas cuando las instituciones locales se han visto superadas.

Desde dicha perspectiva se pudieran delimitar en mejor medida las competencias entre cada tipo de seguridad, lo que proveería de mayor certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas en conflictos relacionados con la seguridad pública.

El PSDN reconoce la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional, siendo ésta la «condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho». Con respecto a ello, sobra decir que aplican las mismas anotaciones resaltadas para la

²⁸ CASTAÑO, Cristián, *op. cit.*, p. 78.

definición del PSN y principalmente aquella en la que se confunden los medios con el fin. A su vez, cabe destacar que el enfoque operativo del PSDN deja que desear puesto que solamente se acota a delimitar dos estrategias en la materia: primero, enfocar el adiestramiento hacia aspectos sustantivos de las Fuerzas Armadas; y segundo, fortalecer el marco legal de las Fuerzas Armadas y su jurisdicción militar, la cual no ha obtenido los avances deseados.

Uno de los objetivos del presente documento es proveer una definición de seguridad interior que se retome en investigaciones o leyes posteriores. Se tiene presente que las condiciones bajo las que se define la seguridad son distintas en cada momento y país, así que por ello la propuesta se limita a abordar el contexto mexicano en la segunda década del siglo. Desde esta perspectiva, el planteamiento es el siguiente:

La Seguridad Interior es la condición variable de seguridad, coordinada por el Ejecutivo Federal, en conjunto con los demás Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, que tiene como objetivo prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida, mediante los mecanismos de inteligencia disponibles, la intervención directa de las Fuerzas Armadas y la gobernanza.

«La Seguridad Interior es la condición variable de seguridad, coordinada por el Ejecutivo Federal, en conjunto con los demás Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, que tiene como objetivo prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida, mediante los mecanismos de inteligencia disponibles, la intervención directa de las Fuerzas Armadas y la gobernanza.»

El primer asunto a resaltar es que no se aborda la división tradicional de seguridad interior. Esto se menciona porque las cuestiones relativas a fenómenos meteorológicos no son consideradas como problemáticas de la vertiente, aunque sí de la seguridad nacional, por medio de la arista de protección civil. Como se puede notar, el objetivo es esclarecer aún más las fronteras entre seguridades, comprendiendo de

manera muy simple la vertiente de protección civil como la prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y el entorno²⁹.

La orientación de la seguridad interior en México debe dirigirse hacia las problemáticas presentes y más tangibles, encontrándose dentro de ellas la delincuencia organizada, los grupos subversivos, la seguridad fronteriza y la seguridad de instalaciones estratégicas. Bajo este esquema, los riesgos que enfrenta son la pobreza, el desempleo, la corrupción y riesgos en la salud, aunque como se ha expresado anteriormente, no solamente se tratan en el tenor de la seguridad interior.

Se considera que la seguridad interior es una condición variable porque está en función de distintos factores que no van a permitirle lograr un “nivel total” de seguridad. Como se ha expresado anteriormente, la ‘seguridad’, cualquiera de la que se trate, no debe ser vista como una condición dicotómica sino como un fenómeno gradual multifactorial. En sí, al ser un bien público, se habla de

²⁹ Este texto se encuentra en la misión de la Coordinación Nacional de Protección Civil, utilizándose solamente para objetivos ilustrativos, disponible en: [http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Mision_CGPC]. Si en un futuro decidiera aceptarse la protección civil como una vertiente de la seguridad nacional, ésta seguramente debería adaptarse a la misma.

seguridad cuando el gobierno provee herramientas para satisfacer ciertas carencias; de ahí que la condición de seguridad interior se comprende en un segundo paso como el conjunto de medidas o acciones para protegerse ante situaciones adversas, señalándose para este caso la insuficiencia institucional en materia de seguridad a nivel local.

La definición propuesta comprende que los tres Poderes de la Unión y todos los niveles de gobierno son responsables en la materia. Esto se menciona porque el Ejecutivo participa por medio de la intervención de las Fuerzas Armadas y labores de inteligencia; el Legislativo desde la creación y modificación de leyes que permiten actuar más eficientemente a las autoridades; y el Judicial a través de las sanciones y castigos que convengan. Por el otro lado, además de su cooperación en materia de inteligencia, los diversos niveles de gobierno coadyuvan para proteger las libertades, integridad y patrimonio de las personas desde la seguridad pública, de ahí que al ser vulneradas esas instituciones se requiera de una intervención superior.

Por otro lado, el objetivo de prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida hace referencia al contexto mexicano actual. En otros países este enfoque estaría explícitamente dirigido a

cuestiones como el terrorismo o desarme nuclear; sin embargo, la realidad social de México nos remite a problemas que crecen en el ámbito local y son superados con facilidad. Cabe destacar que de ninguna manera se descarta la existencia de otras problemáticas de seguridad interior, las cuales definitivamente deben ser atendidas, pero la lógica del enunciado se dirige a fenómenos como la delincuencia organizada, los grupos subversivos, la seguridad fronteriza y la seguridad de instalaciones estratégicas.

En cuanto a las tres herramientas de las que dispone el Estado para proveer seguridad interior, se trata de: los mecanismos de inteligencia; la gobernanza; y la intervención de las Fuerzas Armadas. La inteligencia se define como «el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional»³⁰. Bajo esa línea, la inteligencia sirve como mecanismo de prevención ante amenazas, las cuales se puedan anticipar e inhibir adecuadamente sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza.

Por su parte, la gobernanza son las acciones encaminadas a «comprender los mecanismos, procesos e instituciones que

determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en temas públicos, y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias»³¹. Desde esta perspectiva, los distintos niveles de gobierno se hacen partícipes de las problemáticas de seguridad y procuran dirimir los conflictos a través del debate y la negociación, características primordiales de la democracia actual.

La gobernanza es utilizada para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera, empleándose a menudo como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades³². Intrínsecamente, dado el sistema político que nos rige, se entiende que la gobernanza es

³¹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *A Guide to UNDP Democratic Governance Practice*, United Nations Development Policy Democratic Governance Group, New York 2010, disponible en: [\[http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG_FinalMaster2-small.pdf\]](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG_FinalMaster2-small.pdf), consultado en: 2018-04-22.

³² CANGAS HERNÁNDEZ, Luis Felipe, *El sistema político mexicano en el siglo XXI desde la perspectiva de la seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional - Colegio de Defensa Nacional, México 2010, p. 36.

³⁰ Definición que se establece en el artículo 29 de la *Ley de Seguridad Nacional*.

democrática. Es decir, por definición, la gobernanza es democrática, ya que no busca el “orden” por sí misma, sino inhibir conflictos y promover el bienestar social a través del uso de mecanismos institucionalizados existentes.

De esta manera, el resultado de la gobernanza o la propiedad de ser gobernable es la gobernabilidad³³. Para ello, el Banco Mundial la define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas. Algunos de los indicadores para cuantificarla, según el PNUD, se basan en la voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad del gobierno; calidad regulatoria; imperio de la ley; y control de corrupción.

Por último, tal como se expresa en la definición propuesta, la intervención de las Fuerzas Armadas se da cuando la autoridad local legítimamente constituida se ve rebasada por la violencia o crimen del territorio. Este enfoque ha sido predominante en la explicación de seguridad nacional y seguridad interior; sin embargo, debe resaltarse

que el uso de herramientas coactivas de esta magnitud no busca ser el principal elemento de actuación. Así, la prevención y distensión de conflictos resultan ser unas de las características primarias de la seguridad interior.

«... la intervención de las Fuerzas Armadas se da cuando la autoridad local legítimamente constituida se ve rebasada por la violencia o crimen del territorio. Este enfoque ha sido predominante en la explicación de seguridad nacional y seguridad interior; sin embargo, debe resaltarse que el uso de herramientas coactivas de esta magnitud no busca ser el principal elemento de actuación. Así, la prevención y distensión de conflictos resultan ser unas de las características primarias de la seguridad interior.»

³³ CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Colección Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México 1995, p. 13-15.

Conclusiones

En nuestro país los conceptos de las “seguridades” no han quedado claramente definidos, hay una relativa confusión en los conceptos, límites, alcances y componentes de la seguridad nacional y la seguridad interior. El intento de este trabajo es promover el debate conceptual del término seguridad interior ante la carencia doctrinaria, jurídica y programática de ésta.

En este sentido creemos que proponer una conceptualización de la Seguridad Interior para iniciar la construcción de la doctrina, es parte del desafío; la búsqueda de la estabilidad, la paz, la preservación de los derechos de las personas, el cumplimiento de la obligación gubernamental, del Estado mexicano todo, con sus instrumentos e instancias son garantía para el desarrollo y la gobernabilidad.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ÁLVAREZ, Marco Antonio, *Los ámbitos de discusión de la Seguridad Interior y su relación con la Seguridad Nacional del Estado Mexicano, hacia su marco jurídico-normativo*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional - Colegio de Defensa Nacional, México 2013.

CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Colección Cuadernos de divulgación de la cultura

democrática, Instituto Federal Electoral, México 1995.

CANGAS HERNÁNDEZ, Luis Felipe, *El sistema político mexicano en el siglo XXI desde la perspectiva de la seguridad nacional*, Tesis. Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2010.

CASTAÑO, Cristián, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas, Fundamentos para un modelo de Seguridad Nacional en México*, Cámara de Diputados/Imagia, México 2015.

CASTELLANOS, Rogelio, *La participación de las Fuerzas Armadas en caso de afectaciones a la Seguridad Interior*, Conferencia impartida a la 32ª Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional, México 2012.

CINTRA, José Thiago, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México 1991, disponible en: [\[https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf\]](https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf), consultado en: 2018-04-27.

COLEGIO DE LA DEFENSA NACIONAL, *La garantía de la Seguridad Interior del Estado Mexicano y las Fuerzas Armadas*, Trabajo grupal de la Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional - Colegio de Defensa Nacional, México 2013.

ESPINOSA, Alberto, *Chiapas: problema de seguridad interior o de seguridad*

- nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa, México 1995.
- GARZA SALINAS, Mario, «Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado». Texto presentado en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, IJ – UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.
- Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*, México 2010.
- Glosario de Términos Militares*, Secretaría de la Defensa Nacional, Colección Manuales del Ejército Mexicano, México 2001.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2005, disponible en: [<http://www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>], consultado en: 2018-04-20.
- LÓPEZ, Gabriel, *Definición Técnico-jurídica de seguridad interior, su inclusión en el marco normativo vigente y su repercusión en la seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2009.
- Manual de Guerra Irregular*, Operaciones de guerrilla, Tomo I, Secretaría de la Defensa Nacional, México 1998.
- Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2012.
- PND 1989-1994, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México 1989-1994, disponible en: [<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>], consultado en 2018-04-20.
- PND 1995-2000, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México 1995-2000, disponible en: [<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>], consultado en: 2018-04-20.
- PND 2001-2006, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Cámara de Diputados, México 2001-2006, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>], consultado en: 2018-04-20.
- PND 2007-2012, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2007-2012, disponible en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf], consultado en: 2018-04-20.
- PND 2013-2018, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México 2013-2018, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013], consultado en: 2018-04-20.
- PSDN 2007-2012, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, Secretaría de la Defensa

- Nacional, México 2007-2012, disponible en: [<http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>], consultado en: 2018-04-22.
- PSDN 2014-2018, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2014-2018*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2014-2018, disponible en: [http://www.sedena.gob.mx/arc/hivos/psdn_2013_2018.pdf], consultado en: 2018-04-22.
- PSN 2009-2012, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México 2009-2012, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009], consultado en: 2018-04-22.
- ROSAS, María Cristina, *La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre*, Comercio Exterior, vol. 56. núm. 9, México 2006.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Manual de Operaciones en campaña*, Tomo I, SEDENA México 2012.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *A Guide to UNDP Democratic Governance Practice*, United Nations Development Policy Democratic Governance Group, New York 2010, disponible en: [[cations/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice/DG_FinalMaster2-small.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publi-cations/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice/DG_FinalMaster2-small.pdf)], consultado en: 2018-04-22.
- VEGA, Gerardo, *Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2000.
- VEGA RIVERA, Eduardo, *La participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior en apoyo a las autoridades responsables, para preservar el orden interno y el estado de derecho*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2008.
- VILCHIS, Margarita, «El concepto de seguridad y seguridad nacional en la región Asia-Pacífico y el caso particular de México», presentado en XIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África ALADAA, 2012, disponible en: [http://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria_xiii_congreso_internacional/images/vilchis.pdf], consultado en: 2018-04-20.
- Legislación Nacional**
- Constitución de Apatzingán, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, México 1814, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/con

- [st-apat.pdf](#)], consultada en 2018-04-22.
- Constitución de Cádiz, Constitución Política de la Monarquía Española, México 1812, disponible en: [\[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf\]](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf), consultada en 2018-04-22.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, México 1824, disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1824.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1824.pdf), consultada en: 2018-04-22.
- Constitución Política de la República Mexicana, México 1857, disponible en: [\[http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf\]](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf), consultada en: 2018-04-22.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1917, disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf), consultada en: 2018-04-22.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Última reforma publicada al 17 de septiembre de 2017, disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf), consultada en: 2018-04-22.
- Ley de Seguridad Nacional, disponible en:

[\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf), consultada en 2018-04-22.