Revista de Administración Pública

Reflexiones en torno a la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior

Edmundo Salas Garza*

1. Sobre la Seguridad Nacional. Los prolegómenos teóricos

1.1 La Seguridad Nacional como meta

Con independencia de los matices y de los aspectos objetivos y subjetivos que se incorporan en el concepto; la Seguridad Nacional tiene que ver exclusivamente con los aspectos, actores, factores y hechos, que amenazan, vulneran e implican algún grado de riesgo a la estabilidad, integralidad y permanencia, del Estado; y para decirlo más propiamente del Estado-Nación, la cual constituye la forma más general del Estado en la época moderna actual.

Es mucho lo que se ha escrito sobre las dificultades en torno al concepto de la Seguridad Nacional; por una parte, éste puede ser tan indeterminado como amplitud se le conceda, al ser capaz de incorporar en él cualesquier aspecto que por lo menos hipotéticamente pueda llegar a impactar al Estado-Nación, perdiendo de este modo eficacia predictiva o explicativa, pues si “todo” puede llegar a ser en alguna medida asunto de Seguridad Nacional, nada es específico y particular del concepto mismo y esa generalidad vacía, por decirlo así, su contenido.

Por otra parte si estrechamos la mira, tal como lo ha hecho la doctrina clásica de la Seguridad Nacional, limitamos su eficacia conceptual y práctica a un solo factor determinante, el militar, y terminamos como ha sido el caso, en limitarlo a un solo campo de acción, aquél relacionado con la amenaza externa de un Estado frente a otro y en última instancia

* Maestro en Economía por el CIDE. Maestría en Planeación y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina (CESNAV). Asociado INAP, docente en la especialidad “Inteligencia para la Seguridad Nacional”. Actualmente es Director General de “Martínez Salas y Asociados S.C., Consultores”.

a identificarlo con la defensa nacional, la guerra y el poder militar; lo que también termina por hacer del concepto una abstracción de dudosa eficacia teórica en el ámbito de la política y decisión pública (Arnold Wolfer).

Lo anterior puede ser superado si definimos primero con precisión la naturaleza de los elementos que pueden ser considerados como pertenecientes al concepto Seguridad Nacional; y si decimos que ellos son sólo los que afecten la estabilidad, integralidad y permanencia del Estado Nacional, habremos dado un primer paso, pues obviamente dejaremos fuera un innumerable universo de hechos que no tienen relación con esa definición. En segundo lugar, para ser eficiente nuestra determinación conceptual y teórica debemos de poder señalar el ¿cómo?, ¿en cuánto?, ¿de qué manera? y ¿dentro de que relaciones con otros determinantes se ve afectada la Seguridad Nacional por ellos? De este modo habremos, sin duda, dejado fuera toda vaguedad, característica de afirmaciones fáciles y llenas de oportunismo sensacionalista. Sólo en esa medida una teoría que pretenda ser de la Seguridad Nacional superará el verbalismo coyuntural tan arraigado en tantos comentaristas de la materia.

Mucho se ha insistido en el carácter dual del concepto de la seguridad en el sentido de que implica elementos objetivos (ausencia de peligros y riesgos) y subjetivos (ausencia de temores), pretendiendo que este carácter de la seguridad haga desaparecer toda posibilidad de sostener una posición “objetiva” y por tanto causal de la misma. Si bien ello está dentro de una discusión gnoseológica, es suficiente señalar que nadie en su sano juicio podría sostener que la ciencia y las relaciones de causalidad se sostienen única y exclusivamente por su carácter “objetivo” y que lo “subjetivo” pertenece solo y únicamente al mundo de la especulación, propio de la fantasía y la imaginación. Sabemos que el hombre sólo puede aprender a través de su subjetividad, y ello da al traste la posición del objetivismo puro, lo que no anula de ningún modo la posibilidad del conocimiento y de la ciencia, simplemente comparando las predicciones con el comportamiento “real” (cualquiera que sea eso llamado real), o estableciendo inferencias entre lo postulado por el modelo teórico y sus resultados. La existencia subjetiva del temor no anula la existencia objetiva de la amenaza y su posibilidad, el riesgo; esto es lo que una teoría objetiva de la seguridad deberá intentar determinar.

En el caso de México, la relativa influencia de las escuelas de guerra y del ejército Norteamericano sobre los militares nacionales, dejaron poco margen de acción a la reflexión teórica del concepto y más bien el Colegio de la Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales y el propio Centro de Investigación y Seguridad Nacional

(CISEN), se limitaron a abreviar de los manuales y digestos nacidos bajo la influencia norteamericana en los centros de educación militar de América Latina. Juega aquí un importante papel la teoría realista de las relaciones internacionales postulada por Hans Morgenthau (1948) y que a falta de otro marco teórico que le diera soporte conceptual, fue la piedra filosofal sobre la que se sostuvo el andamiaje doctrinal y pragmático de la Seguridad Nacional.

En 1988 la Secretaría de la Defensa Nacional editó un impreso del General Gerardo Clemente Vega García, destinado a servir de referente a los militares del Colegio de la Defensa Nacional: “Seguridad Nacional: concepto, organización y método”.

La mayor influencia en México de la síntesis doctrinal de la Seguridad Nacional, provino tal vez de un intelectual brasileño, internacionalista y docente de El Colegio de México, el Dr. José Thiago Cintra, quién difundió dentro de la comunidad de inteligencia nacional el cuadernillo denominado “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo” publicado en 1991. En éste, el autor señala que: “...este modelo tiene muy poco de original: refleja, desde el punto de vista de racionalización de la acción política, el material más accesible que se ha podido depurar de algunas escuelas y corrientes del pensamiento castrense de América Latina, principalmente.” (Presentación del autor, pág. 4)

Es necesario decir que la tradición mexicana en torno a la Seguridad Nacional, rescató una concepción nacida de la activa política exterior de México, que estuvo siempre involucrada en una agenda internacional que veía a la seguridad del Estado como un proceso en el que se relacionaban múltiples variables, tales como la cooperación, el derecho internacional y el desarrollo social, económico y político de la población.

Tempranamente desde la “Doctrina Juárez” (1867), la “Doctrina Carranza” (1918) y más tarde con la “Doctrina Estrada” (1930), la estrategia de la defensa de la soberanía e independencia nacional del Estado mexicano tuvo su eje en los planteamientos de la no intervención en los asuntos internos de otros, y el respeto de la soberanía de cada Estado.

El General Vega (1988: 4-5), a propósito de una definición “sensata” de la Seguridad Nacional, dice que: “debe ser considerada como una condición, que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo...La seguridad nacional es una herramienta al servicio de la sociedad en general y al gobierno en particular, para coadyuvar al bienestar equilibrado de un Estado.”

En J. Cintra (1997), la idea de la Seguridad Nacional, como condición también está presente al afirmar que: “Ella debe proporcionar el clima de orden y tranquilidad, prerequisite para las demás actividades nacionales que conducen al progreso, al desarrollo, y en suma, al bien común de la nación.” Y define a la Seguridad Nacional “como la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.”

No podemos dejar de señalar que la concepción de la Seguridad Nacional como “condición” trae aparejada la ambigüedad de su significado. La condición hace referencia a la situación o al estado de alguien o de alguna cosa; y también a la situación o circunstancia que es indispensable para la existencia de otra (Diccionario de la Real Academia Española, DRAE); esta doble acepción sin embargo mantiene una unidad, en ambos casos se trata de un condicionante sea como estado de cosas sobre la cual se parte y se inician otras; o sea como condición sin la cual lo otro no existe; en ambos casos es un punto de partida y no una meta. En ese sentido la Seguridad Nacional es lo que debe de proporcionar el Estado (principalmente) para el logro de lo demás; aquí la “garantía» sigue siendo una condición; un prerequisite; en palabras de Vega García una “herramienta”.

Importa lo anterior, porque es en la tradición clásica de la Seguridad Nacional, aquella que la ve como una prolongación de la política de defensa y, por ende, al poder militar como el *sumum instrumentum* de la misma; en donde se arraiga la idea de la Seguridad Nacional como “condición”, es decir como instrumento o medio para lograr algo más, en este caso los objetivos nacionales o el interés nacional. Sin embargo, como señala A. Wolfer (1952), si en lugar de entender a la Seguridad Nacional como medio la entendemos como fin, es decir como meta o como objetivo, una gran variedad de posibilidades y opciones de política se abren para lograrla y se deja fácilmente de lado la idea de un solo gran instrumento, el del poder militar.

Baldwin (1996: 7) en relación a lo anterior señala que: “El estudio de la seguridad ha dedicado tradicionalmente menos atención al objetivo de la seguridad que al de los medios por los cuales se persigue. Más exactamente, se puede decir que el campo (de los estudios de la seguridad) ha tendido a centrarse en la serie de medios por los cuales puede lograrse la seguridad, es decir, el arte del poder militar... Por ejemplo, una reciente revisión hace caso omiso de la seguridad como un objetivo, y la define por completo en términos de medios, es decir, “el estudio de la amenaza, el uso y el control de la fuerza militar.”

La Seguridad Nacional no debe ser considerada un medio ni una “herramienta”; es siempre un objetivo, una meta; es decir, una variable dependiente y nunca una variable independiente que explica o determina a otras, así sea el desarrollo, el interés nacional o los llamados Objetivos Permanentes. Por el contrario, la Seguridad Nacional será siempre un resultado de otras variables independientes que la determinan; esto lo comparte con el Desarrollo, ambas son siempre un resultado, son variables dependientes.

1.2 Seguridad Nacional, Poder Nacional y Estado

Que la teoría del realismo tuvo gran influencia en las formulaciones teóricas en torno a la Seguridad Nacional, son claro ejemplo para el caso de México, las dos obras citadas anteriormente, sustentan gran parte de su exposición en la llamada “teoría de los campos del poder” (Vega García; J. T. Cintra).

Es necesario precisar que la idea del Poder Nacional es útil en la formulación de los determinantes de la Seguridad Nacional si realizamos un cambio en la óptica conceptual sobre el poder, y hablamos de poder, no en el sentido de Morgenthau, sino en el sentido de poder en tanto poder hacer, es decir como capacidad. El poder en el sentido político (Morgenthau), el interés en términos del poder, es siempre, una relación social, (individuos o Estados) que implica una relación de mando y obediencia, de dominio y sumisión entre los mismos (Weber, 1921).

En los autores mencionados, si bien se expresa el contenido del poder como capacidad, en ambos casos se termina por plegarse a la inercia del realismo y se sigue considerando al Poder Nacional en términos de poder político. El caso de Vega García se presenta así: “El poder en síntesis, es la posibilidad de hacer o realizar, en el ámbito social puede ser considerado como la facultad de una sociedad, para la consecución de sus metas y propósitos...; el poder por consecuencia es una auténtica manifestación social de índole natural, compuesta de dos partes esenciales, autoridad y fuerza para ejercer dominio...” Como vemos se parte de la idea del poder como capacidad y se termina definiendo como dominio, es decir en tanto poder político.

Cintra (1997: 6-7) por su parte dice: “Sin embargo, la pura voluntad no es suficiente para la satisfacción de los intereses; se necesita la capacidad para ello. En esto se sintetiza la génesis del poder: al priorizar la satisfacción de sus intereses, el hombre necesita utilizar recursos y medios disponibles y adecuados para que pueda imponer su voluntad, de tal forma que pueda asegurar el dominio sobre los obstáculos que se interpongan al logro de sus intereses...Ese poder

grupala da origen a la autoridad, ese principio de orden que lleva a concentrar en una o algunas voluntades, el poder del grupo.” Tampoco aquí se prescinde de la relación de autoridad/dominio y se termina estableciendo la noción del poder únicamente como poder político (autoridad); es evidente que aún en este caso el poder político requiere de recursos y medios, es decir de la fuerza y su monopolio, para ser capaz de imponerse. (Weber, 1921).

Sin duda, las ideas de H. Morgenthau en relación al Poder Nacional, constituyen una poderosa teoría en torno a la distribución y la disputa por el poder mundial y del complejo de relaciones entre las naciones; también porque abre el camino a una nueva conceptualización en torno a los elementos naturales e histórico sociales y políticos sobre los cuales establecer una medida para las Capacidades Nacionales que un Estado-Nación ha logrado en un momento histórico determinado. De ahí que la discusión y desarrollo sobre los elementos que soportan y actúan en torno al Poder Nacional sean útiles para establecer los que sostienen y explican la Capacidad Nacional en un momento determinado. Por ello la utilidad de las deliberaciones realizadas por Vega García y Cintra en torno a dicho concepto de Poder Nacional. Sin embargo, si dichos elementos los seguimos entendiendo como Poder (político) Nacional, éste concepto sólo será útil si lo (ante) ponemos en relación con otro Poder que disputa la relación de dominio/sumisión. Ello no es útil, porque se presta a confusión para el análisis de una concepción de la Seguridad Nacional que no se circunscribe a la tradición clásica de la misma como una identidad con la defensa exterior y la guerra y por ende a sólo uno de los aspectos que determinan a la Seguridad Nacional.

Fue sobre todo a partir de las deliberaciones en torno a la interdependencia realizada por la teoría de las Relaciones Internacionales como las ideas subyacentes en el concepto del Poder Nacional, fueron coincidentes en relación a la ampliación del concepto de Seguridad Nacional.

Barry Buzán (1988: 7-20) en la introducción de su ya reconocida obra *People, States and Fear*, señala: “Puesto que la seguridad se veía primordialmente en términos de poder nacional, tanto por parte de los políticos como de los estrategas, la tónica dominante era de una uniformidad poco constructiva. El sector de la academia para el que el concepto de seguridad era más relevante estaba enclaustrado en su visión de la seguridad desde el punto de vista del poder...Para los realistas, la interdependencia elevó el perfil de los temas económicos, ambientales y sociales dentro del sistema internacional, frente a la agenda más estrecha y con frecuencia más nacionalista de las políticas de poder...De esta manera... se pusieron las bases (no más) para una

convergencia de las agendas realistas e idealistas...La seguridad de las colectividades humanas se ve afectada por cinco factores principales: militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales.”

Resalta entre las ideas sobre la Seguridad Nacional, aquella que asigna al Estado un papel protagónico en la consecución de la misma; en esto la orientación clásica y la expuesta por Clemente Vega García y Thiago Cintra coinciden; se entiende al Estado como un ente unitario y homogéneo, capaz de operar de manera racional en la selección de alternativas (*Rational Choice*), dominador y operador de instrumentos y medios, y capaz de actuar uniforme e intencionalmente sobre ellos: es el Estado el que “proporciona a la nación” a través de sus múltiples acciones la condición para el logro de sus objetivos.

El Poder Nacional se presenta como: “...el instrumento que dispone la nación para conquistar y mantener sus objetivos...en función de la Seguridad Nacional, ese poder debe ser empleado como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar, neutralizar o reducir los antagonismos” (Cintra, p. 7). En Vega García (p. 180): “El grado de Poder Nacional utilizable para reducir o enfrentar los antagonismos con intención de oponerse, a los objetivos nacionales y al desarrollo nacional.”

La utilidad del Poder Nacional está en que éste es el “instrumento” “utilizable” para contrarrestar los antagonismos proporcionando la seguridad necesaria para el logro de los objetivos nacionales; y si además dentro del Poder Nacional el instrumento supremo de tal poder es el militar entonces es éste el medio privilegiado para eliminar los posibles antagonismos.

Lo anterior sin embargo constituye una idea “estatócéntrica” y “organicista” del Estado. El Estado está muy lejos de constituirse como una entidad unitaria, homogénea y dotada de un sentido racional, por el contrario el desarrollo de la ciencia política ha anclado la idea de que el Estado en un entramado jurídico y político heterogéneo, en permanente tensión de equilibrio/desequilibrio entre fuerzas e intereses; constituido políticamente como forma de organización del poder de una sociedad nacional, que tampoco es homogénea y que opera como poder soberano en un territorio determinado bajo la forma de un gobierno jurídica y legítimamente establecido; el Estado en realidad existe como parte de un complejo sistema político dentro del que se procesan, plantean y se instrumentan, demandas, exigencias y soluciones a los innumerables conflictos e intereses que se desarrollan en la sociedad y son expresados bajo una forma política, es decir bajo la forma de “interés en término del poder” (Morgenthau).

Si bien el Estado en su determinación primaria y básica se constituye a partir de la nación (sociedad nacional), el territorio (dominio geoespacial) y el gobierno (soberanía/dominio político); es indudable que el gobierno no agota la existencia jurídica y política del Estado mismo. Él es sólo un elemento más de la Constitución política de tal Estado dentro de la cual existen otros poderes, el Judicial y el Legislativo, y otras instituciones de interés público que son parte del Estado, como lo son los partidos políticos y los órganos autónomos, las organizaciones sociales y civiles que son reconocidas por el Estado también como de interés público, como lo son los sindicatos y las organizaciones gremiales, interlocutoras de intereses de grupo frente al Estado.

Del mismo modo lo “nacional” identitario y orgánico como la lengua, las creencias, y las determinaciones psicosociales que definen el “ser nacional”, no discurren en el campo de la sociedad nacional como algo uniforme e inamovible; en primer lugar porque la estructura social constituye el tamiz más poderoso para hacer que los diferentes grupos, introyecten, interpreten, valoren, expresen y proyecten de maneras muy diferentes los elementos que sirven de base a la identidad o matriz nacional común e incluso los reflejen en símbolos y modos de ser y pensar muy diversos. En este sentido la situación de la mayor o menor diferenciación y heterogeneidad social juega un papel esencial en la determinación definitiva del sentimiento nacional, del mismo modo que lo juega en la conformación de las “predisposiciones nacionales” mencionadas por T. Balzac (2003-2004). De igual modo se puede decir para lo territorial, pues no se puede hablar de la soberanía sin hacer referencia a la manera concreta en la que el dominio se establece en los distintos puntos geográficos del territorio nacional; existe una clara diferenciación en el sentido histórico concreto de la dominación soberana cuando se habla de las regiones, así como de los diferentes centros geopolíticos administrativos y económicos urbanos del poder, en el que se distribuye el ejercicio de tal soberanía.

El Estado, al igual que la Seguridad Nacional, es siempre el resultado de la interacción dinámica de lo social nacional, lo territorial y la estructura económica, social y jurídico política en la que se organiza y reorganizan las demandas, los intereses, los conflictos y la movilización en pos de su realización en torno al poder político y, por lo tanto, sobre la que existe y se concreta el Estado Nacional. El Estado como tal, no puede “proporcionar” a la nación siendo ésta uno de sus elementos constitutivos; por el contrario, es la nación la que proporciona su ser al Estado, al constituir su dominio territorial y social, políticamente como tal Estado. Es la dinámica del sistema o la estructura social nacional, cuya existencia sobre un determinado dominio geoespacial se explica a partir de su capacidad económica material; de organización social y

acción política, la que puede proporcionar al Estado la seguridad de su permanencia y la solidez en tanto Estado.

Es el resultado de la acción pública del gobierno, aparato en el que se encarna la acción ejecutiva concreta del poder público y por ende del poder del Estado, como los gobiernos, en función de la eficiencia y eficacia de sus políticas públicas, contribuyen a modificar tendencias, a fortalecer capacidades y a neutralizar, evitar o atenuar los riesgos que aparecen en el entramado de la vida social, económica y política de la nación. Siempre toma en cuenta que dichas acciones no se realizan en un vacío, sino que se encuentran inmersas en el devenir histórico concreto de la sociedad, con sus conflictos, resistencias, actitudes, apoyos y contradicciones de intereses y modos de pensar, de ver y vivir la vida.

El resultado final de la acción gubernamental siempre será cribado por los vectores que determinan su impacto final; las sucesivas acciones gubernamentales contribuyen a orientar esfuerzos que finalmente desembocan en un fortalecimiento y desarrollo de las capacidades del Estado nacional o si son ineficaces e ineficientes, en su debilidad orgánica y estructural; así como en la reducción, mitigación, neutralización o el fortalecimiento en su caso, de los riesgos con los que las capacidades se encuentran asociadas; ese es el modo en el que la Seguridad Nacional de un Estado se ve modificada por la acción gubernamental, las decisiones de políticas públicas y las fuerzas a que dichas acciones contribuyen a liberar en el ámbito político, económico, social, económico y militar.

1.3 Los determinantes de la Seguridad Nacional

Sherman Kent (1997: 9) define a la Seguridad Nacional como “la política defensiva-protectora, emprendida necesariamente para contrarrestar esas políticas de otros Estados que son hostiles a nuestras aspiraciones nacionales” S. Kent habla indistintamente de aspiraciones nacionales y de intereses nacionales. En la idea de Clemente Vega la base sustantiva de la Seguridad Nacional lo son las Aspiraciones Nacionales, sin embargo una vez considerada la existencia de un poder soberano, el gobierno, éste “tiene la obligación de analizar las aspiraciones y traducirlas en intereses” (p. 32), es decir Intereses Nacionales”. En el caso de J. T. Cintra (1997) existe una continuidad histórica racional en la expresión de necesidades colectivas, aspiraciones e intereses: “A lo largo de su evolución históricocultural la nación, como dimensión integradora de grupos sociales distintos, propicia el surgimiento de intereses y aspiraciones que trascienden las particularidades grupales, a la vez que son capaces de conformar las acciones individuales y colectivas. Los Intereses Nacionales son así la expresión de deseos

colectivos despertados por las necesidades primarias o secundarias de toda la nación” (p. 3).

Por supuesto a esas afirmaciones habría que oponer la crítica que se le hacen a las concepciones abstractas del interés nacional y las aspiraciones nacionales, como si éstas o aquéllas no fueran resultado de un proceso de afirmación y lucha por el poder político al interior de la nación organizada políticamente como Estado, y que tampoco expresen en un momento histórico, una determinada correlación de fuerzas políticas y formas de expresión de esa circunstancia política (es decir de la dinámica del poder) para la consecución de intereses específicos. Incluso en un momento determinado la imposición del interés de un grupo o grupos particulares al conjunto de la nación, presentándolos como del interés general. Ésta es la base por la que Wolfer (1952: 481) afirma que: “De una manera muy vaga y general ‘interés nacional’ sugiere una dirección de la política en la que se puede distinguir entre varias otras que puedan presentarse como alternativas. Indica que la política está diseñada para promover demandas que se atribuyen a la nación y no a individuos, grupos subnacionales o la humanidad en su conjunto. Se hace hincapié en que la política subordina otros intereses a los de la nación. Pero más allá de esto, tiene muy poco sentido.”

Que la seguridad se relacione con el riesgo está explícito en la definición que hace el Diccionario de la Real Academia Española de seguridad, como “cualidad de seguro” y en la de “seguro” al definirlo como “exento de daño, peligro o riesgo” y por supuesto en la de riesgo como “contingencia o proximidad de un daño”. En este sentido genérico toda “interferencia” o “antagonismo”, cualquiera que sea su clasificación, puede ser conceptualizada bajo el nombre de “riesgo”, pues su mero enunciado implica la posibilidad o proximidad de un daño o peligro. De tal modo que sea antagonismo, amenaza, presión dominante, etc., dado que todos ellos implican la posibilidad de un daño o peligro, lo conceptuaremos aquí como riesgo.

Lo anterior no es ajeno a lo que ha sido la práctica en materia de la Seguridad Nacional, pues es bien sabido que el instrumento básico para la identificación, seguimiento y análisis de los “antagonismos” lo es la “Agenda Nacional de Riesgos”, por lo que no es nueva la idea de agrupar al conjunto de los antagonismos en materia de Seguridad Nacional bajo el nombre de riesgos.

Como vimos anteriormente la formulación que se hace de la Seguridad Nacional es la de considerarla como la variable independiente, es decir, como “condición” o “herramienta”. En esa misma formulación los elementos que determinan los antagonismos no tienen relación alguna

con aquellos que determinan al Poder Nacional; en esa formulación el Poder Nacional “sirve” para neutralizar a los antagonismos. Sin embargo no se establece ninguna relación entre ellos y los elementos del llamado Poder Nacional.

Resulta sorprendente que en las deliberaciones en torno a la Seguridad Nacional se hable de antagonismos, amenazas, presiones etc., pero que éstos aparezcan en el escenario como hechos independientes, personajes surgidos de la nada, obedeciendo a los dictados de malignidades o fuerzas oscuras con vida propia, sin hacer referencia a las condiciones reales en las que discurre el devenir de la propia entidad, pretendida víctima de sus asechanzas, es decir del Estado, sin que se establezca ni se busque establecer ninguna relación entre esos hechos y las condiciones en las que se desenvuelve el mismo. Esto sin duda es una mutilación grave en las posibilidades del análisis en torno a la Seguridad Nacional, en la hipótesis plausible y muy real, de que el Estado mismo se encargue de crear sus propios demonios.

Que el concepto de seguridad se relacione con las capacidades y el riesgo, resulta fácilmente entendible. En primer lugar, porque el grado de ausencia de un daño, peligro o riesgo (véase que no decimos temor, por que dejamos el elemento subjetivo de lado) se relaciona siempre con dos aspectos de naturaleza objetiva.

El primero es la capacidad real que se tiene para actuar sobre aquello que es causa del peligro o del daño o que implica riesgo; la capacidad y sus diferencias explican el por qué la misma causa puede tener distintos efectos y, por ende distintas consecuencias en términos del riesgo en función precisamente de las distintas capacidades. Nadar en un río tiene diversos grados de inseguridad o de peligro y por tanto de riesgo, entre individuos dotados de capacidades distintas para nadar.

El segundo tiene que ver con la determinación cuantitativa de la posibilidad del daño o del peligro, así como con la magnitud del peligro o del daño que se pudiera ocasionar. Ello hace referencia al concepto de riesgo; es decir en primer lugar a la determinación cuantitativa de su posibilidad y en segundo, de la magnitud absoluta del daño en el caso de que se haga realidad. Ello queda definido por el riesgo mismo, el cual siempre estará referido a una determinada capacidad. El riesgo, en este sentido, nunca es independiente de una determinada capacidad, ni para su medida en cuanto a posibilidad, ni en cuanto a la magnitud absoluta de su realización, es decir del daño mismo. La capacidad actúa sobre su probabilidad y sobre la magnitud del daño, modelando siempre la determinación cuantitativa del riesgo.

En esta perspectiva la formulación de las relaciones funcionales de la Seguridad Nacional –la que es entendida aquí siempre como resultado,

como meta, como objetivo a alcanzar y como variable dependiente— quedaría enunciada de la siguiente manera:

$S_n = f(C_n, r)$; donde S_n = Seguridad Nacional y C_n = Capacidad Nacional y r = índice nacional de Riesgo.

Si consideramos que existe una relación funcional directa entre la (C_n) y (S_n); es decir, todo aumento de (C_n) implica un aumento en (S_n); y una relación funcional inversa entre (r) y (S_n); es decir que todo aumento en (r) implica una disminución de (S_n) y viceversa (F. Quero Rodiles, 1989); tenemos que:

$S_n = C_n (1/r)$; por otra parte: $\Delta S_n / \Delta C_n = (1/r)$ lo que indica que en el tiempo la dinámica de la S_n , sus cambios en el tiempo, están determinados por el riesgo.

La anterior es la relación funcional completa entre la Seguridad Nacional y sus determinantes, la Capacidad Nacional y el riesgo (considerado éste como un índice nacional, r).

Si $C_n =$ Capacidad Económica (C_e) + Capacidad Social (C_s) + Capacidad Política (C_p) + Capacidad Militar (C_m)
Entonces: $S_n = 1/r (C_e + C_s + C_p + C_m)$

Es posible incorporar a cada componente de la Capacidad Nacional su respectivo índice de riesgo y así sucesivamente; así como desagregar los componentes y sus índices en tantos elementos como se considere se pueda descomponer su agregado. En tal caso tendríamos: $S_n = C_e(1/r_e) + C_s(1/r_s) + C_p(1/r_p) + C_m(1/r_m)$. Donde los índices, r_e , r_s , r_p y r_m corresponden a los respectivos índices de riesgo de cada uno de los componentes de la Capacidad Nacional.

Debemos hacer notar que en esta formulación el aspecto medioambiental no es considerado como un aspecto independiente; este aspecto se considera como parte del campo económico y del social, que es en donde los efectos de su deterioro y/o conservación se van a manifestar.

Lo anterior es sólo una forma sintética de expresar lo siguiente: La Seguridad Nacional es el grado de estabilidad, integralidad y permanencia del Estado-Nación, como resultado de la interacción entre los múltiples elementos que determinan la capacidad nacional, y entre éstos y los riesgos a los que ellos se enfrentan y entre los que se desenvuelven y desarrollan en un momento histórico determinado.

1.4 El aspecto externo e interno de la Seguridad Nacional

Si bien en la tradición clásica la identificación de la Seguridad Nacional con la guerra y la defensa nacional, ató tempranamente el concepto al origen externo de los riesgos (antagonismos); en la reflexión y en la política mexicana esto no fue siempre así, tal como lo comentamos anteriormente; por ello para los autores que hemos comentado, la idea de que el origen de los riesgos a la seguridad del Estado, se encuentra y provienen tanto del exterior del Estado como del interior mismo, les resulta natural.

Sin embargo, esto no fue siempre así y se puede afirmar que no es sino hasta la década de los 80's en que el origen interno de los asuntos de la Seguridad Nacional comenzó a tomar fuerza. Baldwin (1996: 8) menciona que: "Aunque varios de los autores revisados aquí mencionan preocupaciones internas, Peter G. Peterson argumenta en su ensayo 'La primacía de la Agenda Interna' (en Allison y Treverton), 'que la Seguridad de Estados Unidos se ve ahora amenazada más por los problemas internos que por amenazas militares externas'. Observando el mandato legislativo del Consejo de Seguridad Nacional, creado en 1947, para establecer un foro para la integración de 'las políticas nacionales, extranjeras y militares relacionados con la seguridad nacional', Peterson afirma que 'la dimensión interna de la seguridad nacional tendía a ser descuidada durante los años de la guerra fría'. Recordando el trabajo a principios del Consejo de Seguridad Nacional y la definición de seguridad nacional como la preservación de 'los Estados Unidos como una nación libre con nuestras instituciones y valores fundamentales intactos', argumenta que 'la seguridad de América está ahora menos en peligro por las amenazas militares que por la crisis de la educación, una subclase explotada, y la falta de inversión en capacidad productiva y en infraestructura'. Se hace un llamado a los tradicionalmente preocupados por la seguridad nacional para ampliar su enfoque e incluir la preocupación por tales amenazas internas."

Vega García (1988: 104) señala que: "Un factor indispensable a ser incluido en este análisis consiste a (*sic*) considerar a los antagonismos tanto en forma interna como externa para su (*sic*) país dado, puede esto verse como una contradicción al haberse asegurado anteriormente que el poder nacional de un Estado al proyectarse origina antagonismos y esto desde luego es verídico, nada más que desde este enfoque solo se aborda la parte exterior de un país y falta considerar el área interna de mismo; los antagonismos también pueden generarse desde dentro de un Estado y estos tienen origen en problemas de índole político, económico, social y militar; olvidar la parte interna sería un craso error al tratar asuntos de seguridad nacional...". Para Cintra (p. 42):

“La seguridad interna abarcaría los procesos mediante los cuales el Estado le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones (de cualquier origen, forma o naturaleza) que se manifiesten al interior de un país.” Desde ese punto de vista es mucho más clara y correcta la posición de Vega García. La clasificación de si un aspecto que constituye un “antagonismo” (riesgo desde nuestro punto de vista) a la Seguridad Nacional es interno o externo, es de manera unívoca; si su origen es externo o interno, no si produce efectos al interior del país. En un sentido genérico todo riesgo a la Seguridad Nacional produce consecuencias internas sobre la estabilidad, permanencia e integralidad del Estado Nación y por ello, si dicho riesgo se realiza, tendrá por consecuencia un efecto al interior del Estado en el que se suscita. Tratándose de lo más externo que es la guerra de un país en contra de otro, se pretende dominar y apoderarse del territorio, gobierno etc., es decir producir efectos determinantes y absolutos de dominio al interior del país agredido.

Para la determinación funcional de la seguridad nacional se deberá entonces tomar en cuenta tanto los elementos internos como los externos, que definen y por tanto afectan a las Capacidades Nacionales; al igual que en el análisis y determinación del índice nacional de riesgos se tendrá que incorporar aquellos aspectos que tienen un origen tanto externo como interno e impactan su medición cuantitativa.

2. La confusión. La Seguridad Interior como Seguridad Pública o como el aspecto interno de la Seguridad Nacional

2.1 La controversia que se plantea en torno al concepto de Seguridad interior

El asunto se ancla en las facultades que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* otorga en su artículo 89 al presidente de la República y específicamente en su fracción VI. De modo particular en la interpretación sobre lo que significa la “seguridad interior” contenida en dicha fracción.

El razonamiento discurre así: siendo facultad del Poder Ejecutivo “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” (fracción VI); y dado que resulta evidente el papel de las fuerzas armadas (Ejército y Armada) en la defensa exterior, considerando que este aspecto hace referencia a la seguridad externa de la seguridad nacional, resulta entonces indispensable que exista un ordenamiento jurídico que reglamente el aspecto interno de la seguridad nacional, es decir la “seguridad interior”, mencionado por la propia Constitución en esa fracción VI.

Éste fue el razonamiento en la presentación de la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional del entonces presidente de la república Felipe Calderón al señalar: “la seguridad nacional tiene dos vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior y es permitido a la Fuerza Armada permanente participar en ambas vertientes.”

La lógica de la proposición anterior es impecable si los elementos conceptuales mencionados estuvieran correctamente definidos, sin embargo ello no es así y diremos por qué.

En primer lugar, la propuesta anterior incurre en un error al identificar el origen externo de las afectaciones a la Seguridad Nacional, su vertiente exterior, con la guerra y la defensa exterior. Como hemos visto, dicha concepción no sólo ha sido ajena a la tradición mexicana en materia de seguridad, sino que perteneciendo a la tradición clásica de la seguridad nacional, ha sido ya desde la década de los 50's (Wolfer), y sobre todo en los 80's, fuertemente cuestionada y superada, al considerar que la fuente externa de los riesgos a la Seguridad Nacional no sólo proviene del poder militar que otros Estados puedan oponer al propio, sino de factores de carácter económico, social, político, ambiental, además del militar; en ello consiste la idea multidimensional de la seguridad nacional en su ámbito externo. Pensar que es posible identificar la defensa exterior y la guerra con el aspecto externo de la Seguridad Nacional es abandonar décadas de desarrollo conceptual en la materia y dejar de lado la tradición del Estado nacional mexicano en dicha materia a nivel internacional.

En segundo lugar, y por las mismas razones ya señaladas del carácter multidimensional de la Seguridad Nacional, ello implicaría que si por Seguridad Interior entendemos la vertiente interna de la Seguridad Nacional, estaríamos haciendo referencia a la interacción de las capacidades económicas, sociales, políticas y militares, entre ellas y los riesgos que le son propios y cuyo origen sea interno al país. Está por verse si el concepto al que alude la Constitución sobre “seguridad interior” hace referencia a esos múltiples aspectos y capacidades (sociales, económicas, políticas, militares) que teniendo su origen al interior del Estado Nacional constituyen riesgos a la Seguridad del Estado.

Veamos primero las razones históricas: La evolución del artículo referido a las atribuciones del presidente y de manera particular a la atribución establecida en la hoy fracción VI de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* a partir de la *Constitución de 1824*, se dio de la siguiente manera:

1824. “Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

- X. 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.”

1857. “Artículo 85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra **para la seguridad interior** y defensa exterior de la federación.”

1917. (Reformado en 2004) “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

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

Como vemos desde 1824 se incorpora el concepto de “seguridad interior”; por tanto el concepto constitucional de “seguridad interior” tiene ya 191 años. ¿Estarían desde entonces los constituyentes de 1824, 1857 y 1917 “pensando” en el “aspecto interno” de la seguridad nacional?

El concepto de Seguridad Nacional se estableció en la postguerra a partir del memorándum de Truman en 1947 (S. Kent, 1997), y como hemos señalado la incorporación plena del ámbito interno de la Seguridad Nacional se fue abriendo camino no sin dificultades, para quedar plenamente establecido hacia la década de los 80’s.

Sin duda los constituyentes incorporaron el concepto de Seguridad Interior para hacer referencia a aquellas condiciones internas que podrían afectar el ejercicio del gobierno, la aplicación de la ley, la protección de los ciudadanos y sus bienes y el orden social, aspectos todos relacionados con la paz y el orden público y por ende con la Seguridad Pública.

La conclusión anterior fue a la que llegó la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando en 1996 discutió la controversia constitucional planteada en relación al uso de las fuerzas armadas en acciones de Seguridad Pública. El Pleno de los ministros, estuvieron de acuerdo y adoptaron la tesis del magistrado ponente Mariano Azuela Güitrón dentro de la cual señaló: “en particular cuando ello sucede en el delicado **campo de la seguridad pública interior** que se examina....”

No fueron sólo los ministros, también en el informe rendido por los diputados, presidente y secretario de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, en representación de ese órgano, se expresa lo siguiente: “ello no significa que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina se encuentren impedidas para actuar **en materia de seguridad interior o pública...**”. (SCJN. Registro No. 3534; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Marzo de 1996; Página: 351; ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96. LEONEL GODOY RANGEL Y OTROS. MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRÓN. SECRETARIA: MERCEDES RODARTE MAGDALENO. México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno correspondiente al día cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis.)

2.2 La Seguridad Interior como Seguridad Pública y como aspecto interno de la Seguridad Nacional en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018

Una lectura atenta al “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, revelará que éste, al hacer referencia a la “Seguridad Interior” siempre termina especificando ese concepto con la materia propia de la Seguridad Pública; ello a pesar de que a lo largo de él, se insiste en identificar a la Seguridad Interior con el aspecto interno de la Seguridad Nacional.

Así por ejemplo, en el “Escenario de la Seguridad Interior”, se menciona que “la expansión de las actividades ilícitas vinculadas con la operación del crimen organizado transnacional y otros actores no estatales en una dinámica que vincula a América del Sur, Centroamérica y el Caribe con la demanda de bienes y servicios ilícitos generada en el norte del continente... las organizaciones criminales vinculadas con el trasiego de drogas expandieran sus capacidades operacionales y logísticas por lo que aumentaron los volúmenes de sus ganancias y fortalecieron su presencia en zonas específicas del territorio... a nivel local, esta nueva dinámica encontró instituciones de seguridad pública poco estructuradas y poco profesionalizadas, lo que facilitó la penetración del crimen organizado. El crecimiento de las organizaciones criminales tuvo lugar bajo un escenario de escasa coordinación entre los tres órdenes de gobierno, una creciente desconfianza entre corporaciones de seguridad y una relativa resistencia a la colaboración conjunta. Con el paso del tiempo, la presencia de grupos criminales y otros actores armados no estatales en algunas zonas del país se convirtió en una amenaza que rebasó la capacidad de las autoridades locales... Así, la actuación del crimen organizado en ciertas regiones de nuestro país dejó de ser un fenómeno vinculado con el mantenimiento de la

Seguridad Pública, para convertirse en un tema de Seguridad Interior nacional” (p. 55).

Como vemos todo hace referencia a la Seguridad Pública, y el párrafo final en el que se señala que “se convirtió en una amenaza que rebasó la capacidad de las autoridades locales” constituye el único argumento del porqué un asunto de Seguridad Pública se ha convertido en un asunto interno de Seguridad Nacional, sin señalarse ¿cómo, por qué, en qué grado y con qué nivel de riesgo puede afectar la estabilidad, permanencia e integralidad del Estado? cuestiones que se esperarían de un programa de tal naturaleza.

¿No se afirma que la Seguridad Nacional, interna y externa, se refiere a amenazas al Estado Nacional y que dichas amenazas tenían un carácter multidimensional, por ser resultado de múltiples factores? Se señala en el programa: “La política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención integral a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que impactan directamente sobre el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población, estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental” (p. 27).

¿Por qué un asunto “local” directamente ligado a la Seguridad Pública se le identifica plenamente con el aspecto interno de la Seguridad Nacional? ¿Qué pensar de un programa de Seguridad Nacional que al hablar de las amenazas que surgen al interior del Estado Nacional sólo se refiere a la Seguridad Pública? ¿Por qué al hablar en torno a los aspectos internos que afectan a la Seguridad Nacional sólo se hace referencia a uno solo que tiene que ver con la Seguridad Pública?: “Al considerar el escenario de Seguridad Interior descrito anteriormente, el Gobierno de la República tiene claro que los mexicanos quieren un país seguro. Asimismo, exigen que se reduzca la violencia y que se recupere la paz ahí donde los actores armados vinculados con el crimen organizado han vulnerado la convivencia armónica de nuestras comunidades” (p. 57). ¿Por qué no se busca establecer la necesaria interrelación con otros elementos que teniendo un origen interno o externo fortalecen o debilitan las capacidades y riesgos del Estado frente a esas mismas amenazas o frente a otras que surgen en el interior del país?

El Programa señala: “La Seguridad Interior y la Seguridad Pública se encuentran ampliamente interrelacionadas y exigen un uso diferenciado del poder del Estado. En el primer caso, para hacer frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; en el segundo, para velar por la observancia del

Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes” (p. 57). Y más adelante define así a la Seguridad Interior: “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 gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional” (p. 58).

En primer lugar los “riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales”, pueden tener un origen interno y/o externo, y no son privativas del aspecto interno de la Seguridad Nacional. No es si la amenaza o el riesgo atenta o “vulnera” el “orden constitucional y sus instituciones fundamentales” lo que determina si una amenaza o riesgo es interno o externo, sino lo que lo define es el lugar en dónde se originan ¿en el interior o en el exterior del Estado?

En segundo lugar, la definición propuesta recoge la tradición castrense de definir la Seguridad Nacional como “condición”, que es además “proporcionada” por el Estado “para”...; es decir la Seguridad Nacional, aquí en su vertiente “interior” sigue siendo un prerrequisito, es decir una variable independiente sobre la cual se logran “la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional”.

Es posible hablar de políticas públicas que se orientan a evitar, neutralizar o mitigar los riesgos que teniendo un origen interno en el país atenten en contra de la integralidad, estabilidad y permanencia del Estado y que no necesariamente tienen que ver con la gobernabilidad democrática ni con el desarrollo como tal. Por ejemplo la alta rotación y deserción del personal militar de tropa, es un factor que afecta la capacidad militar y constituye un riesgo para dicha capacidad; por ende la política pública interna que atienda dicho riesgo, sin duda al aumentar la capacidad militar y disminuir el riesgo asociado a ella deberá de producir un efecto positivo aumentando la Seguridad Nacional del Estado mexicano. Lo mismo que cuando una política pública alienta la inversión y el empleo y logra incentivar el crecimiento económico, al afectar positivamente la capacidad económica y disminuir el riesgo asociado a ella aumenta la Seguridad Nacional.

En tercer lugar, “la seguridad de los ciudadanos” estaba ya entendida como parte sustantiva de la definición de la “Seguridad Pública” adoptada por el Programa, ahora aparece aquí como parte sustantiva de la definición de la “Seguridad Interior”.

En un sentido genérico la seguridad del Estado, es al mismo tiempo la seguridad de los ciudadanos y nacionales que constituyen a dicho Estado, sin embargo, en este nivel de abstracción la Seguridad Nacional

no puede ni debe desmembrarse en sus partes, pues la abstracción Estado, sólo se constituye en tanto unidad política de sus elementos y como tal se debe de tratar; del mismo modo que la abstracción de “ciudadano” sólo tiene existencia al interior y formando parte de esa unidad política que constituye una forma particular y específica de Estado, en este caso el Estado mexicano. Lo mismo podríamos advertir de paso sobre las abstracciones realizadas en torno a la “Seguridad Humana” pues al igual que la “Seguridad Ciudadana”, no tiene una determinación real e histórica concreta, pues ni el hombre, ni el ciudadano existen fuera de una determinada estructura social que al mismo tiempo se constituye políticamente bajo la forma del Estado. Es por ello que en un sentido concreto la seguridad del hombre o del ciudadano si se quiere, sólo se determina bajo la forma de la seguridad en un determinado Estado. Sin perder de vista que así como el ciudadano vive su propia seguridad dentro de un Estado, también puede verse amenazado por él, al igual que el Estado puede verse amenazado por sus ciudadanos: “Los individuos y los grupos sociales pueden amenazar al Estado, así como pueden ser amenazados por él, y si éstas son lo suficientemente serias y numerosas, pueden erosionar la existencia del propio Estado como entidad significativa...” (Buzan, p. 30).

Como podemos leer en el Programa; la política de la Seguridad Interior forma parte de la política de la Seguridad Nacional porque hace “frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales”. Nótese que no se menciona a qué parte del orden constitucional ni a que instituciones fundamentales, ni cómo ni en cuánto; mientras que la Seguridad Pública lo hace para “velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes”; no hay que pasar por alto que “la observancia el Estado de Derecho” es uno de los fundamentos del “orden constitucional”, por lo que tenemos aquí de nueva cuenta una identidad entre la Seguridad Interior y la Seguridad Pública.

Por otra parte, cuando se busca operar la política pública de la Seguridad Interior se propone para ello hacerlo a través de cuatro programas. Tres de ellos caen directamente dentro del ámbito de la Seguridad Pública, procuración de justicia, prevención de la violencia y Seguridad Pública; el cuarto es el Programa de Seguridad Nacional que se expone, en donde sin remedio se pasa de la Seguridad Interior a la Seguridad Pública en un desliz sin fin.

Más aún, definida la Seguridad Interior, “bajo esta aproximación” (?) se propone “ampliar” la capacidad operativa de las Fuerzas Federales (Policía Federal y Fuerzas Armadas), “para la consolidación de la presencia del Estado y la contención de la violencia en el corto,

mediano y largo plazos”, es decir, la utilización de fuerzas operativas y reactivas (anticipación y respuesta), no sólo coyunturalmente sino en el largo plazo; es decir se trata de una política de Seguridad Pública envuelta en la “aproximación de la Seguridad Interior”, como si ésta fuera la vertiente interna de la Seguridad Nacional.

2.3 La confusión; un intento fallido de dar certidumbre al accionar de las fuerzas armadas en la Seguridad Pública

Si la Seguridad Interior en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución hace referencia a la seguridad pública interior, tal como lo han considerado los diputados y magistrados de la Corte. ¿Por qué se pretende igualar la Seguridad Pública interior con el ámbito interno de la Seguridad Nacional? Si esta interpretación fuera correcta ¿qué significado tendría “impulsar un marco jurídico en materia de Seguridad Interior” para dar certidumbre a la participación de las fuerzas armadas y civiles en el ámbito interno de la seguridad nacional?

Como vemos la “Seguridad Interior” a pesar de querer diferenciarla, sigue a lo largo del Programa, siendo identificada con la Seguridad Pública. Ello no es ningún error como lo ha reconocido la Suprema Corte; el que sí lo es, es identificar a la “Seguridad Interior” mencionada en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, con el ámbito o aspecto interno de la Seguridad Nacional, como el programa pretende también hacer, aún sin poder lograrlo.

Es un error por una parte conceptual y por la otra jurídico, porque dicho concepto constitucional, de “Seguridad Interior”, al ser identificado con la vertiente interior de la Seguridad Nacional tal como lo hace el Programa y las propuestas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, para después hacerlo formar parte de la Seguridad Pública, tal como se deriva del texto constitucional y su correcta interpretación; y como termina haciendo el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, conduce a identificar a la Seguridad Pública con la Seguridad Nacional (en su aspecto interno) y posibilita que las fuerzas armadas lleven a cabo acciones en esa materia de manera autónoma y no en auxilio de la autoridad civil, y sin estar sujetas a los ordenamientos propios de la Seguridad Pública, tal como lo prevé la Constitución; puesto que como lo señaló la iniciativa del expresidente Calderón “es permitido a la Fuerza Armada permanente participar en ambas vertientes”.

Es indudable que la participación de las fuerzas armadas en acciones de Seguridad Pública en auxilio de la autoridad civil ha sido una constante en el accionar de la política pública de los gobiernos del Estado mexicano, derivado de la ineficiencia de tales gobiernos en la formación de policías profesionales y de la corrupción casi generalizada

que se da en el ejercicio de la autoridad y del quehacer público en México en todos los niveles de gobierno y casi en todas las esferas del poder político; lo que por supuesto afecta gravemente la eficiencia de la policía y de la persecución del delito dada la naturaleza de la acción policiaca.

Frente a ello, y por la dinámica corruptora que el narcotráfico trae aparejada de manera creciente y cada vez más agresiva en una estrategia de lucha contra el tráfico de drogas y de la política punitiva y prohibicionista a su uso y consumo, adoptada por los gobiernos mexicanos en consonancia con la política hegemónica internacional impulsada predominantemente por los Estados Unidos, la participación de las fuerzas armadas ha sido clave, no para ganarle terreno a las drogas y al narcotráfico como se pretende hacer creer cada vez que cae preso un nuevo capo, sino para evitar que el narcotráfico en su estrategia y contraofensiva en unos casos no gane más terreno del que ya ha logrado y en otros se repliegue hacia espacios menos visibles y menos sensibles para la opinión pública nacional e internacional, evitando la sobreexposición en la que se ha visto el país por las acciones gubernamentales en torno a la llamada guerra contra el narco.

En dichas acciones las fuerzas armadas han estado sometidas a una presión ajena a la naturaleza de su formación militar orientada operativamente a la guerra y a la defensa nacional. Ello, porque el accionar jurídico de la persecución del delito en la Seguridad Pública está normada por las garantías constitucionales que protegen los derechos de las personas y los ciudadanos y por las leyes y disposiciones jurídicas que emanan de la Constitución en materia de Seguridad Pública y la persecución del delito, situación que contrasta poderosamente con las reglas sistemáticas de operación utilizadas por los militares para la neutralización o aniquilación total del enemigo en una situación de guerra.

La lógica del accionar militar es muy distinta al conjunto de procedimientos y reglas que la policía debe de utilizar para la detención de un presunto delincuente, pues aún en plena flagrancia, éste será siempre presunto culpable hasta que no sea sometido a un proceso judicial y sea sentenciado y declarado como tal por la autoridad judicial, única competente para ello, el juez.

El delincuente que porta un arma y que dispara contra los militares no es un presunto delincuente al que hay que desarmar, para el militar es siempre un enemigo que atenta contra la seguridad de la nación y al que hay que neutralizar es decir aniquilar. En la Seguridad Pública él siempre será un presunto culpable al que hay que primero apresar y luego presentar en un plazo perentorio ante el ministerio público;

documentando los hechos mediante circunstancias de tiempo, modo y lugar; con todas las pruebas posibles y cumpliendo todos los requisitos, debidamente resguardadas y clasificadas, junto con todos los testigos plenamente identificados; con testimonios congruentes, sólidos e indiscutibles; puestos éstos a disposición de la autoridad judicial durante todo el tiempo que dure el proceso (que pueden ser años dependiendo de la capacidad de defensa del presunto) y las veces que dicha autoridad lo requiera. Ello, si no se quiere que al final el imputado salga libre por fallas procesales o en el manejo de las probanzas o de los testimonios, etc. Para los soldados de origen campesino y con primaria trunca y en el mejor de los casos con secundaria mal cursada, esto no sólo es un viacrucis, sino algo imposible de llevar a cabo, sin tomar en cuenta la alta rotación del personal de tropa en la milicia. La dispersión de las acciones y operaciones contra el narco, su simultaneidad y la escasez de recursos aplicados a la Seguridad Pública en materia de ministerios públicos, hace imposible que cada acción de las fuerzas armadas se acompañe con uno que auxilie en ello, aún en los casos en los que se cuenta con él su eficacia es limitada, dada la naturaleza de este tipo de operaciones en las que la secrecía, oportunidad, dinámica y niveles de violencia y enfrentamiento son característicos.

Por supuesto que el andamiaje jurídico en materia de Seguridad Pública en el Estado mexicano se establece en razón al carácter legal del accionar en el Estado de Derecho y no constituye ninguna situación excepcional en relación a otros Estados. Quizás lo excepcional es la debilidad institucional en materia de persecución y procuración de justicia derivado de la corrupción endémica e histórica en esa materia y que caracteriza a dicha acción pública, adicionada con la ineficaz aplicación de recursos para mejorar su capacidad, afectada también por la propia corrupción.

Es por lo anterior que las fuerzas armadas han estado exigiendo un marco jurídico que reglamente su participación en la “Seguridad Interior”. Lo anterior es entendible y debe ser atendible, con dos acotaciones: la primera es que no se trata de que las fuerzas armadas participen y se reglamente su participación en la “Seguridad Interior”, porque ésta sea el aspecto interno de la Seguridad Nacional, sino precisamente porque se trata de la Seguridad Pública. Y la segunda, es que la reglamentación de las fuerzas armadas debe orientarse a su participación en tareas de Seguridad Pública y ésta no puede ni debe establecer una reglamentación paralela o de excepción de la Seguridad Pública, una para las acciones civiles de la policía y otra para las acciones de los militares. Tal es la contradicción en la que se desenvuelve la idea de una reglamentación especial para los militares en materia de Seguridad Interior y por ello la pretensión de hacer pasar el concepto establecido por la Constitución como si éste hiciera

referencia al ámbito interno de la Seguridad Nacional, materia en la cual los militares son competentes.

Si el concepto constitucional de Seguridad Interior fuera el del ámbito interno de la Seguridad Nacional; ¿Qué significaría? Significaría que el presidente puede utilizar las fuerzas armadas en todos aquellos aspectos que teniendo un origen interno en el país se constituyan en riesgos (antagonismos) contra el Estado Nacional. Si estamos de acuerdo en que dichos riesgos pueden tener una causa multidimensional y pueden provenir del sector económico, social, político militar o medio ambiental; ¿Qué deberían hacer los militares frente a un riesgo ambiental? ¿O en relación a un riesgo político? ¿O económico como la fuga masiva de capitales o el agotamiento acelerado del petróleo? ¿Qué significaría movilizar a los militares para “neutralizar” un riesgo derivado de la elevada corrupción del gobierno que tiene un efecto directo en su eficacia y eficiencia, condiciones indispensables de la capacidad política de un Estado legítimo?

No debemos olvidar, por otra parte, que en los asuntos de la Seguridad Nacional, el instrumento básico es la “Inteligencia” y deberíamos decir la “Inteligencia Estratégica”, tal como lo señalaron los iniciadores de esta disciplina Sherman Kent (1997) y Washington Platt (1983).

Muy contados riesgos a la Seguridad Nacional, reclaman acciones operativas para desactivarse, como la guerra preponderantemente, y aun en dichos casos siempre es posible disponer de medidas que puedan anticipar y actuar antes para evitarlos, que es precisamente el reto de la Inteligencia para la Seguridad Nacional.

Mucho se ha dicho en relación a que las acciones en materia de Seguridad Nacional son eminentemente preventivas y proactivas, no reactivas y que ello es una diferencia fundamental con la Seguridad Pública; lo que también constituye otro argumento para aclarar que cuando se habla de la participación de las fuerzas armadas en la Seguridad Interior, se hace en razón a su identificación con la Seguridad Pública, pues dicha participación tiene un carácter de forma eminentemente reactiva y operativa; no preventiva, ni proactiva, ni estratégica como lo sería en el caso de la Seguridad Nacional.

Como vemos, cuando conceptualizamos adecuadamente lo que significa el ámbito interno de la Seguridad Nacional y el carácter multi-dimensional de la misma, caemos en cuenta que la idea de reglamentar la participación operacional de las fuerzas armadas en dicho ámbito es un despropósito. Ello tiene sentido únicamente si a la Seguridad Interior la consideramos no como Seguridad Nacional interna sino como Seguridad Pública interior y buscamos con claridad y sin tapujos

dar certidumbre jurídica y eficacia legal al accionar de las fuerzas armadas en la Seguridad Pública, lo que es una demanda sentida y legítima de las fuerzas armadas; allí sí tiene pleno sentido, a condición de que dicha reglamentación no constituya un régimen especial o vaya en contra de los derechos humanos y las garantías constitucionales. ¿Serviría esto al interés de las fuerzas armadas? ¿Qué consecuencias tendría esto? ¿Sería ello posible en un Estado de Derecho y con pleno respeto a la Constitución?

Lo anterior es posible y habría que abrir el debate en torno a ello; la persecución de los delitos que le son propios a la delincuencia organizada, nacional e internacional; por los recursos financieros y materiales a su alcance, la profundidad de su impacto y la violencia y los efectos sobre las víctimas directas y colaterales; reclama con seriedad la aplicación de procedimientos y medidas extraordinarias en materia de Seguridad Pública, que contemple la intervención de las fuerzas armadas en auxilio de la autoridad civil y que, además, permita mejorar la eficiencia en su judicialización. Es decir de la detención, presentación, procesamiento y juicio; y dentro de ello en las operaciones de las fuerzas armadas en contra de quienes realicen acciones ofensivas y violentas en contra de los militares, de la ley y de la seguridad de los bienes y vidas de los ciudadanos. Ello con estricto apego a las normas constitucionales y con absoluto respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos.

El narcotráfico, es sin duda un riesgo para la seguridad del Estado Nacional, pero sólo en la medida en que éste sea permeable a sus permanentes intentos de corrupción de autoridades, servidores públicos, policías y militares; si el Estado es capaz de asegurarse mediante medidas de prevención y de neutralización a dichos intentos, ese riesgo disminuye drásticamente.

Las actividades del narcotráfico y de la delincuencia organizada hacen a los ciudadanos sus principales víctimas; es la seguridad de ellos lo que está en juego en primerísimo lugar no la del Estado; que aun cuando se pudiera llegar al grado de amenaza directa, sería desproporcionado afirmar que dicha amenaza pudiera, al realizarse, afectar sustantivamente la estabilidad, permanencia e integralidad del Estado. Lo que si pudiera afectarla sería la contestataria y masiva acción de los ciudadanos exigiendo al gobierno protección adecuada a sus bienes y a sus personas. Una movilización de alcances políticos de gran amplitud por esa causa, sin duda, sería un riesgo político para la estabilidad, primero del gobierno y si se desborda, la del propio Estado después. Lo anterior es fácilmente observable al ver como la disminución de los niveles de Seguridad Pública acarrear enormes costos no sólo sociales y económicos sino, de manera inmediata y

directa, políticos, que zarandean a los gobiernos y les hacen apurar amargos tragos a costa de su legitimidad y de su nivel de aceptación.

¿Qué hace el narcotráfico en los países en donde existe una relativa eficiencia de los servicios públicos de seguridad y de justicia? ¿En qué se ve afectada la estabilidad política de los Estados, allí en donde los mecanismos de la administración pública y de la ley son relativamente eficientes para llevar ante la justicia y la aplicación de penas a funcionarios y autoridades venales y corruptas? Sabemos que allí el narco se limita a vivir en los sótanos de la sociedad, haciendo su negocio en los límites impuestos por la tolerancia hipócrita de un sistema prohibicionista y punitivo que no tiene más remedio que hacerse de la vista gorda hasta allí donde no se sobrepasen tales fronteras; y actuando el órgano ejecutivo del Estado, el gobierno violentamente, sin miramientos ni titubeos, con toda la fuerza represiva posible y a veces rayando los límites legales, cuando se rompen dichas fronteras o se hace víctima a ciudadanos inocentes y más aún cuando se trata de autoridades, funcionarios, policías o militares.

La verdadera debilidad de los Estados frente al narcotráfico no está en la actividad del trasiego de las drogas; esa afirmación es un ardite para desviar la vista y la atención de las debilidades más profundas que afectan al Estado Nacional; a las debilidades que se encuentran atadas a la eficacia y la eficiencia de las dependencias del gobierno; a las posibilidades de empleo y de bienestar social dentro del cual se incluye la justicia; a la capacidad del gobierno para operar legítimamente y con apego a la legalidad; a su capacidad de enfrentar la corrupción del servicio público, de los aparatos de Seguridad Pública y de persecución del delito y ejecución de la ley; allí en donde aquella ocurra, sin estigmatizar a contrarios o elevar consignas de pureza para algunos niveles de gobierno y acendradas sentencias de condena para otros.

Esas son las verdaderas amenazas y los riesgos para los Estados, las que se anidan y se arropan subrepticamente a su interior y que con frecuencia son pasadas por alto por quienes desde el pódium gritan en pos de la Seguridad Nacional y su defensa.

Ya desde el pasado los estudiosos de las políticas públicas y de la Seguridad Nacional han advertido como en aras de la misma se desvían recursos y esfuerzos que pudiendo ser destinados a mejorar la capacidad de respuesta del Estado a las exigencias de mayor eficiencia y eficacia gubernamental, que fortalecen y proporcionan seguridad al Estado, son utilizados en combatir peligros, que pudiendo ser reales no constituyen los verdaderos enemigos de la permanencia y la estabilidad del Estado como lo son los que se anclan en la miseria, el abandono social, la falta

de justicia y de voluntad política y de decisión para lograr el ejercicio de los recursos públicos con capacidad técnica y profesional; y absoluta honestidad y transparencia.

Bibliografía

- Baldwin, David A. "Security Studies and the End of the Cold War". *World Politics* 48.1 (1996) 117-141.
- Balzac, Thierry. «Qu'est-ce que la sécurité nationale?», *La Revue Internationale et Stratégique*, Vol. 52, Hiver 2003-2004, pp. 33-50 Accesible en francés en www.iris-France.org/fr/Archives/revue/pdf/Balzacq_52-pdf.
- Barry, Buzan. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 9 Octubre 2008, UAM-GERI ISSN 1699-3950 <http://www.relacionesinternacionales.info> 1. People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. Introducción y Capítulo 10.
- Cintra, José Thiago. *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*. CISEN. México, 1997.
- Diccionario de la Real Academia Española*.
- Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds. *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*. New York: W. W. Norton, 1992.
- Kent, Sherman. *Inteligencia Estratégica*. Ed. Pleamar. Argentina, 1997.
- Ley de Seguridad Nacional. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.
- Morgenthau, H. *Política entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina, 1986.
- Platt, Washington. *Producción de Inteligencia Estratégica*. Ed. Struhart & Cía. Argentina, 1983.
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.
- Quero Rodiles, Felipe. *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*. Servicio de Publicaciones del EME, pp. 25-47, España, 1989.
- Vega García, Gerardo C. R. *Seguridad Nacional. Concepto Organización y Método*. México, 1988, Secretaría de la Defensa Nacional.
- Weber, M. *Economía y Sociedad*, FCE, T. II, pp. 661-670, México, 1977.
- Wolfers, Arnold. "National Security as an Ambiguous Symbol". *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952), pp. 481-502.