

Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual

José María Ramos García*

Resumen

Este artículo analiza la seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación en dos vertientes, una relacionada con la seguridad de los ciudadanos, en términos de que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona; la segunda asociada con la protección de los derechos civiles de individuos y grupos sociales que pueden ser afectados, en este caso, por la política de seguridad nacional de Estados Unidos. Además, se examinan los objetivos de la seguridad nacional planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006).

Abstract

This article analyses public security seen from the perspective of national security in two different branches, one related with citizen's security, meaning that every person has the right of life, liberty and personal security; and the second one is associated with the protection of each person's and social groups' civil rights that can be affected, in this case, by the United States national security politics. Likewise, the objectives of Mexican national security given by the Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) (National Development Plan) are examined.

Palabras clave: seguridad nacional, seguridad ciudadana, inseguridad pública, Estado.

* El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Administración Pública, Blvd. Abelardo L. Rodríguez 2925, Zona del Río, Tijuana, B. C., Tel. (664) 631 6300, Ext. 1220 y 1216

Introducción

La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación se refiere a la seguridad del conjunto de la sociedad nacional en términos de protección de su integridad física, de las garantías individuales, de los derechos de propiedad, de los niveles mínimos de bienestar y del acceso a los servicios públicos. Esta noción de la seguridad ciudadana se justifica en términos de la opinión pública mexicana con base en una encuesta (julio de 1998) según la cual el significado del término "seguridad nacional" hace referencia principalmente a: 1) protección ciudadana (16.8%); 2) aumento y mejora de la seguridad pública (14.5%); 3) protección del país (13.6%); 4) paz social (11.4%) y 5) elección de gobernantes. En cambio, en julio del 2000, los significados señalados fueron: 1) protección ciudadana (38.2%); 2) aumento y mejora de la seguridad pública (20.5%); 3) paz social (8.3%); 4) estabilidad política y económica (5.8%) y 5) la seguridad que proporciona el ejército mexicano.¹ Según estas dos encuestas, la inseguridad ciudadana pone en riesgo la seguridad nacional de México como país.

Un análisis de la inseguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación también es importante porque se han incrementado la delincuencia y el narcotráfico en los últimos años² provocando efectos en la seguridad ciudadana³ en los ámbitos nacional y fronterizo.

Las nociones de seguridad ciudadana empleadas en este artículo se asocian a la definición de la seguridad humana. Ésta es entendida como "el cambio de concepto de seguridad de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor sobre la seguridad de la gente; y de una seguridad a través del armamentismo, a una seguridad sustentada en el desarrollo humano".⁴ En otras palabras, la seguridad ciudadana le concede mayor atención a la vida y la dignidad humanas, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales (estato-

¹ Instituto Nacional de Administración Pública, *Seguridad Nacional y Opinión Pública*, 1994-2000, México, INAP, 2000, p. 27.

² *Ibid.*, p. 68

³ De acuerdo a la percepción de la sociedad en general, lo que constituye el núcleo del problema de la seguridad es el hecho de que se puede ser víctima de delitos personales del orden común, como asaltos, asesinatos, robo de casas-habitación y comercios, automóviles y secuestros.

⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano de 1993*.

céntrica).⁵ Bajo esa perspectiva, las personas y las condiciones que garantizan su seguridad constituyen el eje de la seguridad humana. Las notas básicas de esa concepción del desarrollo humano son los múltiples ámbitos de integración: el político, el social, el económico y el ambiental.

Por lo antes expuesto, se considera que la inseguridad pública es uno de los temas emergentes de estudio en las ciencias sociales en México, particularmente desde una perspectiva de la seguridad ciudadana.

Elementos de un nuevo marco conceptual de la seguridad pública: la seguridad ciudadana

El concepto de seguridad pública: enfoques institucional e integral

En su definición tradicional, la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.⁶

En el ámbito institucional, la seguridad pública ha sido definida como "(...) función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas...".⁷ Por su parte, en el Programa Nacional de Prevención y Readaptación Social (1995-2000) se indica que la función de la seguridad pública está "constituida por todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor ...".⁸

⁵ Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado, "Seguridad nacional, política exterior y gobierno de alternancia en México", ponencia presentada en el *Seminario Internacional Seguridad Nacional y Fronteriza en la Relación México-Estados Unidos-Canadá*, del 2 al 3 de mayo del 2002 en Guadalajara, Jalisco.

⁶ Samuel González, Ernesto López Portillo y José Yáñez, *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1994, p. 43.

⁷ "Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad", en *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.

⁸ Miguel Sarre, "Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo", en Arturo Alvarado y Sigrid Arz, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001, pp. 83-114.

Estas definiciones están a su vez enmarcadas en la realidad por dos grandes enfoques que dan sustento a las políticas de seguridad pública: el punitivo y el preventivo. El primero de ellos se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes. El segundo se concentra en las causas que originan la delincuencia. Una política ideal sería aquella donde existiera un equilibrio entre ambos enfoques.⁹

La definición de seguridad pública, con un enfoque preventivo, implica además una concepción integral en dos ámbitos: el de la gestión intergubernamental¹⁰ —que contempla la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, para promover las políticas de seguridad con un enfoque ciudadano— y el de la multiplicidad de entornos, ya sean de tipo social, cultural, económico o político, que condicionan la eficacia de la seguridad. Estos entornos a su vez se asocian a la seguridad económica, a la seguridad comunitaria, a la seguridad ambiental y a la seguridad política con sus respectivos indicadores.¹¹

Frente a estas condicionantes se proponen políticas sociales orientadas a atender las necesidades básicas. "La finalidad es generar por parte del Estado los mecanismos para que la población acceda (...) a los medios idóneos para cubrir sus requerimientos mínimos de seguridad."¹² Desde esa perspectiva, el diseño e implantación de políticas sociales eficaces permite elevar aspectos como la educación, el empleo y la salud que pueden evitar conductas antisociales. Es decir, la política social tiene una orientación preventiva porque pretende evitar la interacción de los factores de riesgo delincencial, sobre todo en la población infantil y juvenil.

Una concepción integral de la seguridad pública implicaría, pues, superar la limitación del concepto tradicional que la considera como una simple aplicación del derecho penal, equiparándola con la eficacia policíaca, es decir, con un enfoque punitivo. Esto se plantea porque la seguridad pública está condicionada por factores determinantes sin los cuales no podría existir como el ambiente social, la cultura política, la educación cívica, el desarrollo

⁹ Pedro Peñaloza, "Seguridad pública y participación ciudadana", en *ibid.*, pp. 199-213.

¹⁰ Robert Agranoff, "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

¹¹ El análisis de estos aspectos escapa a los límites propios de este artículo. La idea es únicamente mostrar la relación que existe entre la seguridad pública con las nociones de seguridad humana.

¹² José de Jesús Gudiño, "De seguridad pública a seguridad ciudadana", en *Este País*, n° 127, octubre del 2001, pp. 44.

económico, niveles mínimos de bienestar y de acceso a servicios públicos fundamentales así como de un Estado de derecho.

La redefinición de la seguridad pública hacia una seguridad ciudadana se justifica en función de los principios de libertad, de justicia social, de participación ciudadana y de igualdad que debieran tener su expresión a través de una gestión eficaz de la prevención del delito. Un enfoque integral y efectivo de la seguridad pública puede evitar escenarios de inseguridad pública generalizados. Pero una menor capacidad institucional para prevenir y combatir la inseguridad pública, así como un tejido social dañado por factores socioculturales, puede conducir a problemas tales como caos social, deslegitimación institucional e inestabilidad política, enemigos todos ellos de la seguridad.

La seguridad pública y la gobernabilidad

En un contexto democrático y desde la perspectiva de la seguridad nacional, el papel del Estado debe ser el de desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales, es decir, privilegiar la negociación política para resolver los conflictos en vez de recurrir a la violencia. Si bien los aparatos de seguridad tienen la facultad del uso de la violencia, no deben convertirla en el instrumento principal de su acción; su lógica debe ser evitarla, no privilegiarla.

Desde el punto de vista policíaco, la redefinición de la seguridad pública implicaría adaptar el papel de una *policía reactiva* (que sólo interviene cuando el conflicto ya se dio) al de una *policía de proximidad*, preventiva de conflictos, que cuente con un sistema de inteligencia y recursos técnicos y adopte el enfoque de la seguridad ciudadana.¹³ Lograr su implementación implicaría un cambio estructural sustentado en un enfoque anticipatorio, preventivo y con un estricto apego a los derechos humanos.¹⁴

El papel del Estado y de sus instituciones en un contexto de reorientación

¹³ Para profundizar sobre este enfoque véase Joe Tulchin y Hugo Frühling (eds.), *Citizen Security in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000; Mark H. Moore, "Problem-Solving and Community Policing", en Michael H. Tonry y Norval Morris (eds.), *Modern Policing*, vol. 15 (*Crime and Justice. A Review of Research*), Chicago, Chicago University Press, 1992 y José María Rico y Luis Salas (eds.), *Inseguridad Ciudadana y Policía*, Madrid, Editorial Tecnos, 1988.

¹⁴ Ernesto López Portillo, "La seguridad pública ciudadana y la democracia. Hacia la seguridad ciudadana", en Alvarado y Arz, *op. cit.* .

del papel de los cuerpos policíacos, tendría la función de garantizar las condiciones que favorezcan el mejor desarrollo del individuo y protegerlo de las actividades delictivas que amenacen su vida, salud, economía, libertad o bienes jurídicos. Entre las distintas funciones del aparato de seguridad del Estado se encuentra la de promover un desempeño eficaz de las funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, de administración de justicia, de protección de la integridad física y de respeto a los derechos individuales de los ciudadanos. En otras palabras, el Estado debe promover y garantizar la gobernabilidad en materia de seguridad pública. El término de gobernabilidad se entiende en un sentido instrumental referido a la capacidad de las estructuras de gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces que respondan a las demandas sociales.

La eficacia en el ejercicio del poder político y su impacto en la gestión gubernamental, es fundamental para la gobernabilidad de un sistema social. Por su capacidad para alcanzar las metas y/o proyectos propuestos al menor costo social posible, la gobernabilidad es responsabilidad del funcionamiento del sistema político. Desde esta perspectiva, el concepto de gobernabilidad, comprendida como eficacia del gobierno y de la gestión pública, es sinónimo de "razón de Estado".

El papel del Estado y la seguridad pública

El Estado continúa siendo hoy por hoy una estructura fundamental porque es el responsable principal de garantizar la seguridad de las sociedades que albergan. De ahí que se afirme que "(...) no existen instancias supranacionales o subnacionales con reconocimiento jurídico que actúen como sustitutos del Estado en las tareas de procuración de justicia, seguridad pública y aplicación de la ley y que, por lo tanto, aseguren imparcialidad y neutralidad en la resolución de disputas dentro de la sociedad".¹⁵

El papel del Estado, los gobiernos y las administraciones públicas en materia de seguridad radica en legitimar sus políticas de seguridad a través de la promoción de una gestión eficaz y con impactos en la seguridad ciu-

¹⁵ Peter Mangold, *National Security and International Relations*, New York, Routledge, 1990, p. 20.

dadana. Cuando no se alcanza este último objetivo y, como consecuencia, se afectan algunos objetivos de la acción gubernamental e intereses vitales de la sociedad se pueden presentar las condiciones para que la inseguridad pública pueda concebirse como un problema de deslegitimidad y de seguridad nacional.

La fragilidad de las instituciones estatales nos permite explorar tanto la gestión de nuevas amenazas como las respuestas adoptadas por los gobiernos y su relativa capacidad o ineptitud para afrontar esos desafíos¹⁶; de aquí que insistamos en la importancia de la capacidad de gestión del Estado. Según Andrew Hurrell¹⁷, las nuevas amenazas para la seguridad derivan justamente de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras; aún más, la inestabilidad y la violencia internas pueden extenderse al ámbito internacional.

De estas consideraciones se puede deducir que si bien la seguridad pública (preservación de las libertades, el orden y la paz públicos) es una función primordial del Estado y de los gobiernos, también deberá serlo la seguridad ciudadana (salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas).

Una reconceptualización de la seguridad nacional y limitaciones de las políticas de seguridad nacional en México

Un concepto tradicional

El concepto de seguridad nacional estuvo asociado tradicionalmente a los enfoques de la escuela realista de las relaciones internacionales, que tuvo su auge en el marco de la Guerra Fría.¹⁸ La seguridad nacional se construyó en esos años en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna; predominó la defensa del interés nacional de países como Estados Unidos en sus relaciones con la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

¹⁶ Mónica Serrano, "Orden público y seguridad nacional en América Latina", en *Foro Internacional*, vol. XXXVI-II, n° 1, enero-marzo de 1998, México, El Colegio de México, p. 11.

¹⁷ Andrew Hurrell, "Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual", en *ibid.*

¹⁸ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1986.

Para México la adopción de una concepción de seguridad nacional sustentada en términos militares resultaba inoperante en esos años por el carácter de la relación que sostenía con los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría y por su nivel de desarrollo. Esta circunstancia caracterizó la relación bilateral entre ambos países de 1945 a 1980.¹⁹

Durante este periodo, la definición tradicional de seguridad nacional no incluía variables como el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada e incluso el terrorismo; no porque que no fueran importantes en esos años, sino por la prioridad que se le dio a los temas militares y de defensa. Al superarse el marco de la Guerra Fría surgieron nuevos problemas sociales, políticos, económicos e ideológicos en el ámbito mundial —paradigma de ello es el terrorismo—, por lo que se hizo necesario recurrir a consideraciones diferentes para construir un nuevo concepto de seguridad nacional.

En cuanto a México se refiere, la reconceptualización del concepto de seguridad nacional ha obedecido a que su delimitación tradicional a una noción de seguridad militar e interés nacional resulta insuficiente para enfrentar los distintos impactos que las nuevas problemáticas de fin y principio de siglo han ocasionado. Por ello se requiere una nueva teoría de seguridad que incluya en un rango mucho más amplio las relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos esos frentes.

Esta redefinición de la seguridad nacional se puede justificar con base a la argumentación de Ullman y Brown²⁰ (1977) de que existe un ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y sustancia de los problemas de seguridad nacional, abarcando en consecuencia otros problemas. Esta diversidad de amenazas potenciales incluye la degradación del medio ambiente, el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos naturales, la mala administración, el deterioro económicos y los desastres naturales.

En la perspectiva de Hurrell el concepto de seguridad también debe incluir problemas como el del tráfico de drogas, la violencia asociada a la

¹⁹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1981.

²⁰ R. Ullman y N. Brown. *The Future Global Challenge: A Predictive Study of World Security, 1988-1990*, London, RUSI, 1997.

droga y la criminalidad, la migración y los refugiados y la descomposición del orden público, ante la evidencia de formas diversas de violencia interna. Estas nuevas amenazas para la seguridad derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras.

La necesidad de reconceptualizar la seguridad nacional desde la perspectiva de nación se justifica porque los países en desarrollo como México se enfrentan a amenazas de naturaleza diversa y compleja que no se agotan en las amenazas externas de carácter militar ni en los desequilibrios del contexto geopolítico. En esos países, el origen de la violencia se asocia generalmente a la inestabilidad, la inseguridad y la guerra fenómenos que poco tienen que ver con la defensa del territorio o de la soberanía y que derivan más bien de las condiciones internas generadas por conflictos sociales, pobreza, crecimiento demográfico, crisis de instituciones e incapacidad gubernamental.²¹

La definición tradicional de seguridad nacional es un concepto desarrollado a partir de Estados claramente articulados, en los que la distancia entre la organización del Estado y los ciudadanos no es tan marcada y en donde la frontera entre la esfera interna y el ámbito externo es relativamente nítida. En esos Estados, las instituciones se caracterizan por una notable estabilidad y un grado importante de aceptación entre la población y su dominio se funda en la autoridad más que en la coerción.²² Situación que no sucede en países en vías de desarrollo en donde existen problemas graves de ingobernabilidad, gobiernos ineficaces, corrupción, pobreza e inseguridad ciudadana, entre otros. Por ello, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, los retos a la seguridad nacional en el tercer mundo son de origen endógeno más que exógeno.

De esta descripción se puede resumir que el estudio de las fronteras entre gobierno, Estado y nación permite establecer con mayor claridad en la práctica política las atribuciones del Estado y del gobierno en materia de

²¹ Guadalupe González, "Los desafíos de la modernización inconclusa: Estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de Transición*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 138.

²² Mónica Serrano, "Orden público y seguridad nacional en América Latina", en *Foro Internacional*, *op. cit.*, p. 7

seguridad nacional y sus relaciones conceptuales y operativas con la seguridad pública. En vista de que la literatura tradicional sobre seguridad carece de criterios para diferenciar entre las amenazas reales y las potenciales (esta situación puede permitir que cualquier individuo, grupo o gobierno transforme un reto o un problema en amenaza a la seguridad), aunado al hecho de que el concepto de seguridad nacional es muy elástico, se hace perentorio no sólo delimitarlo sino redefinirlo por igual.

Si a estos problemas se adiciona la ausencia de marcos jurídicos y de observación pública, particularmente en países como el nuestro, la cuestión de qué tema adquiere o debe tener un carácter de seguridad nacional se hace aún más compleja. Según Ernesto López Portillo²³, en la perspectiva del comportamiento de las instituciones del Estado, la ausencia de referentes jurídicos se proyecta en la ausencia de respuestas a las características del proceso de toma de decisiones: ¿cómo se decide que un conflicto es de seguridad nacional?, ¿quién participa en esa decisión?, ¿existe una metodología previa que establezca hipótesis generales a las que se vincula un caso concreto?, ¿qué procede una vez clasificado el conflicto como asunto de seguridad nacional?, ¿quién interviene en el terreno operativo? y ¿cuáles son los controles aplicados a este proceso decisorio y operativo?

Una situación similar se presenta en la diferenciación entre la seguridad nacional y la seguridad interna, pues prevalece un alto contenido político a causa de sus estrechos vínculos que dificultan la delimitación de sus fronteras. Por tanto, afirmar que las amenazas internas están en el ámbito de la seguridad interna y las externas en el de la seguridad nacional es insuficiente, pues las primeras pueden tener dimensiones de seguridad nacional sin provenir necesariamente del exterior.

Los asuntos que cuestionan la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos se pueden concebir como amenazas a la seguridad nacional cuando se traducen en escenarios probables de inestabilidad interna o si amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado. Sin embargo, el desarrollo del concepto de seguridad interna tradicionalmente se ha asociado, tanto conceptual como operativamente, con el de seguridad

²³ Ernesto López Portillo, "Hacia una Ley de Seguridad Nacional", en *Renglones*, n° 51, mayo-agosto del 2002, ITESO, p. 58.

nacional, lo cual puede tener varias connotaciones. Por ejemplo, se concibe que "La anteposición de la seguridad del gobierno frente a la seguridad del Estado y de la nación ha llevado a concebir que los enemigos del gobierno son por definición enemigos del Estado y de la nación y ha influido para justificar represión, autoritarismo, cese de garantías individuales y ausencia de vida democrática".²⁴

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la política de seguridad nacional²⁵

Tradicionalmente la perspectiva de la seguridad nacional en México se ha asociado a una seguridad del Estado. Aunque también han existido referencias a una noción de la seguridad de la nación, éstas no necesariamente se han integrado en la formulación e implantación de políticas públicas concretas. La cuestión a plantear en esta sección es si hay un cambio en las propuestas de seguridad nacional de parte del actual gobierno mexicano con respecto al gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo.²⁶

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), la agenda de seguridad nacional se centraba en los siguientes aspectos: 1) La defensa de la integridad territorial frente a otros Estados y a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales; 2) la vigencia del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos dentro del territorio nacional; 3) la actualización de la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada y la modernización de sus capacidades operativas y de inteligencia; 4) la coordinación de las dependencias estatales y federales y 5) la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas de la seguridad nacional (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo).

²⁴ Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en S. Aguayo y B. Bagley, *op. cit.*, p. 399.

²⁵ Esta sección no tiene la finalidad de analizar el conjunto de los antecedentes de la seguridad nacional en México, sino sólo introducir algunos elementos básicos que permitan contextualizar su relación con el objeto de estudio. Para profundizar sobre los antecedentes de la seguridad nacional mexicana véase a Sergio Aguayo "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en S. Aguayo y B. Bagley, *op. cit.*, pp. 107-145. Para analizar otros antecedentes de la seguridad nacional en la relación México-Estados Unidos véase a John Bailey y Sergio Aguayo, (eds.), *Strategy and Security in the U.S. Mexican Relations: Beyond the Cold War*, San Diego, University of California, Center for U.S. Mexican Studies, 1996.

²⁶ No se pretende efectuar una evaluación de las concepciones de seguridad nacional de la presente administración y de años pasados. Esta tarea supera los objetivos del presente artículo.

En la perspectiva del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)²⁷ de la pasada administración zedillista se concebía que: "para el Estado mexicano, el concepto de seguridad nacional integra una visión amplia y consistente que incluye el desarrollo económico y la concordia social. La idea de seguridad nacional se funda en una vida política incluyente basada en la democracia y la estabilidad".²⁸ Adicionalmente, el CISEN planteaba que:

Una de las principales tareas de cualquier Estado es proporcionar seguridad a sus ciudadanos. La complejidad de esta misión implica la procuración de diversos tipos de seguridad pública, jurídica, social, alimentaria, ecológica, financiera. La seguridad nacional abarca todas las anteriores. (...) El Estado, por lo tanto, trata de reducir lo más posible los riesgos a la seguridad nacional mediante medidas y acciones preventivas, disuasivas y reactivas.

En términos conceptuales, organizativos y operativos el gobierno de Vicente Fox, con respecto a su antecesor, ha mantenido incólume la estructura y tareas del CISEN desde su organigrama hasta las temáticas propias de esta institución: *la preservación de la soberanía e independencia nacionales* — el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa del territorio—; *la doctrina de la seguridad nacional* —relacionada con los principios de democracia, soberanía, unidad nacional, integridad del patrimonio nacional, Estado de derecho, desarrollo y paz social—; *las políticas de seguridad nacional* —asociadas a la integralidad, el dinamismo, la legalidad, la legitimidad y la supremacía del Estado— y *la agenda de inteligencia para la seguridad nacional*. También los temas de la agenda de la anterior y la actual administración del CISEN son semejantes, entre los que se encuentran los siguientes: la seguridad pública, corrupción, terrorismo internacional, proliferación armamentista, ingobernabilidad, estabilidad económica, desigualdad social, inestabilidad regional, demografía, energía, ecología, salud, desarrollo equilibrado, alimentación, educación y recursos naturales.

²⁷ El CISEN es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con autonomía técnica y operativa adscrito a su titular. Realiza labores de inteligencia y contrainteligencia para la seguridad nacional. Para un análisis sobre los servicios de inteligencia en México véase a Leonardo Curzio, "La evolución de los servicios de inteligencia en México", en John Bailey y Jorge Chabat (eds), *El combate a la delincuencia organizada en México: ¿Una misión (im) posible?*, México, Plaza y Janés, 2003.

²⁸ Alejandro Alegre Rabiela, "Intervención del exdirector del CISEN", en *Revista de Administración Pública* "Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo", n° 101, 23 agosto del 2000, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

El hecho de que no haya habido cambios en las dos últimas administraciones del CISEN indica que existe una continuidad en los estudios estratégicos y en los objetivos institucionales generales. Sin embargo, existe el riesgo de que se puedan reproducir los mismos problemas que tradicionalmente han caracterizado a esta institución en términos de ilegalidad de algunas de sus acciones, investigaciones ineficaces, escaso impacto para detectar problemáticas diversas y fallido desarrollo del contraespionaje con métodos tradicionales e ineficaces.

Según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 las metas principales de la seguridad nacional son "(...) velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible y minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas".²⁹ En esta definición se reitera al igual que en el Plan de Desarrollo del gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo, las mismas amenazas a la seguridad; además, se destacan los impactos que pueden provocar esas amenazas en la sociedad, particularmente en los problemas de la delincuencia y el narcotráfico.

Una diferencia importante del actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es la crítica que formula a gobiernos anteriores en el sentido de que "el concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir y neutralizar".³⁰

Desde la perspectiva gubernamental se afirma que tal orientación de la seguridad nacional dio pie a que "(...) se desatendieran las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado".³¹ Según esta noción, el problema no radicaba en la gestión y en las políticas públicas en la materia, sino fundamentalmente en la concepción ideológica que se tenía sobre la seguridad nacional. Sin embar-

²⁹ Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, p. 127, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

³⁰ *Ibid.*, p. 128.

³¹ *Ibid.*, p. 133.

go, se considera que la gestión y las políticas públicas son determinantes para promover la eficacia gubernamental en la solución de los problemas públicos. En palabras de Mark Moore,³² un enfoque estratégico de la gestión nos ofrece elementos de cómo pensar reposicionar y adaptar a una organización para satisfacer las demandas sociales y satisfacer nuevas necesidades.

La administración anterior del CISEN conceptualizaba a la seguridad nacional con un enfoque estratégico en los siguientes términos: "La seguridad nacional tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la nación".³³ Por ello el CISEN, en el gobierno anterior, contaba con un Programa de Estudios Estratégicos³⁴ que, entre sus objetivos, se encontraba: "Construir escenarios prospectivos factibles y deseables, enfatizando tanto sus niveles de probabilidad como sus grados de riesgo"³⁵ Otros objetivos eran ofrecer un producto sólido por tema de estudio que sirviera de apoyo para el diseño de políticas públicas e integrar cada diagnóstico particular en una perspectiva articulada que apoyara el diseño y aplicación de una estrategia de conjunto.³⁶

Una de las prioridades de este programa fue el análisis de los riesgos a la seguridad nacional. Los riesgos representaban factores o situaciones externos e internos, reales o potenciales, presentes o futuros, que propiciaban el deterioro de las condiciones que la hacían posible, incrementaban su vulnerabilidad y obstaculizaban el aprovechamiento de oportunidades para preservarla o fortalecerla.³⁷

Entre los temas estratégicos que se analizaron en el último periodo de la administración anterior del CISEN estaban la educación, las iglesias, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, la migración, el mar, las fronteras, la inseguridad pública en Tijuana, el Tratado de Libre Comercio, México y la Unión Europea.

Otro aspecto a destacar de las propuestas en materia de seguridad nacional del actual gobierno federal es la aceptación de un hecho incuestio-

³² Mark Moore, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós, 1998.

³³ A. Alegre R., op. cit.

³⁴ Es probable que tal programa se mantenga, pues las dos direcciones de investigación y de análisis relacionadas con el programa aún aparecen en el organigrama del CISEN.

³⁵ CISEN, "Objetivos del Programa de Estudios Estratégicos", mimeo, 21 de julio de 1999.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

nable: "Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas".³⁸

Según López Portillo,³⁹ de esta agenda de seguridad tan diversa es difícil encontrar algún tema que no sea de interés para la seguridad nacional. El peligro que subyace a esta visión es que las materias en que interviene el Estado para proteger de la seguridad nacional son ilimitadas. Lo que se ve es un supuesto interés protegido cuyo contenido es de tal naturaleza que no fija sus límites sino, por el contrario, propone la ausencia de los mismos.

El que se definan varios asuntos como estratégicos para la seguridad nacional no necesariamente puede llegar a ser un problema. Lo prioritario es el enfoque que se le da a la gestión de políticas que abordan los problemas públicos. Asimismo, la capacidad gubernamental para atender los problemas es importante porque promueve la eficacia y la eficiencia.

Si bien la concepción de seguridad nacional es también importante desde el punto de vista ideológico —porque representa la manera en que se le conceptualiza, ya sea en términos de una seguridad del Estado, de la nación o de un gobierno en particular—es más relevante, sin embargo, la manera en que el Estado, los gobiernos y la sociedad den respuestas a esos problemas públicos a través de enfoques de gestión y políticas públicas específicas y factibles de implantarse.

Esta argumentación lleva a plantear una premisa: los problemas sociales a los que hace referencia la actual administración gubernamental en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* son resultado de una gestión gubernamental ineficaz y de la ausencia de una gestión política estratégica⁴⁰ y, de manera secundaria, del hecho de que esos problemas hayan sido definidos como de seguridad nacional. Es decir, definir si un problema público se asocia o no a la seguridad nacional, no garantiza su solución. Se requiere el diseño e implantación de políticas públicas eficaces, eficientes y efectivas.

³⁸ Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo... op. cit.*, p. 128.

³⁹ E. López Portillo, "Hacia una Ley de Seguridad Nacional", *op. cit.*, p. 54.

⁴⁰ La gestión política desde una perspectiva estratégica se entiende como la capacidad de los gobiernos de crear consensos con los diversos actores al margen de sus diferencias políticas e ideológicas. Véase, Mark Moore, *Gestión Estratégica... op. cit.*

Desde el enfoque de la actual administración del CISEN es necesario que exista un cuerpo de inteligencia que coadyuve a la seguridad de la nación, cuyo principal valor tutelar es la seguridad de la sociedad mexicana. Sin embargo, el propio CISEN reconoce la prioridad de la seguridad del Estado como condición para que éste cumpla, a su vez, con la obligación ineludible de garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad.⁴¹

El énfasis a la seguridad del Estado en el discurso gubernamental mexicano se explica porque la seguridad nacional no fue en sus orígenes un principio de organización del Estado constitucional moderno, sino una doctrina política cuya racionalidad fundamental radicó en la conservación y ampliación del poder por encima de cualquier otro paradigma.

Del examen anterior se destacan algunas diferencias y similitudes en materia de seguridad nacional. Mientras que existen algunas discrepancias entre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el funcionamiento del CISEN (estas disparidades se pueden atribuir tanto al hecho de que quienes elaboraron el Plan no necesariamente son especialistas en temas de seguridad como a la pretensión de generar diferencias con respecto al gobierno anterior), las similitudes conceptuales entre las dos administraciones del CISEN son, en cambio, más constantes (ello se debe a que los actores principales, que se han especializado en temas de seguridad lo que les permite compartir los mismos objetivos, no han cambiado, a pesar de que existe un nuevo partido político en el gobierno en turno).

Algunas limitaciones de la seguridad nacional

Los principales problemas de la seguridad nacional en México, como el narcotráfico y la delincuencia organizada, se han agudizado en el transcurso de los últimos años.⁴² Esto refleja, entre otros aspectos, la ineficaz articulación

⁴¹ E. López Portillo, "La seguridad pública ciudadana y la democracia", *op. cit.*, p. 55.

⁴² Un ejemplo que refleja los alcances de la política antidrogas del gobierno mexicano lo constituye el hecho que el ejército mexicano ocupó, en enero del 2003, las sedes de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) en la ciudad de Tijuana, B. C., y otras ciudades del país. El motivo fue que agentes adscritos a esa fiscalía se habían quedado con cinco toneladas de marihuana y habían secuestrados a dos narcotraficantes a quienes les pidieron dos millones de dólares a cambio de obtener su libertad y mercancía. Véase John Bailey y Roy Godson, "Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática. México y Estados Unidos", en J. y R. Godson (eds.), *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática. México y la región fronteriza*, México, Grijalbo, 2000.

entre la formulación de políticas públicas⁴³ y su implementación, hecho que puede ser explicado por los siguientes factores:

- Incapacidad gubernamental y de gestión.
- Ausencia de una planeación estratégica articulada.
- Deficiencias en el diseño y reformulación de políticas.
- Ausencia de una visión a largo plazo.
- Relativa preocupación por el impacto social y ético.
- Insensibilidad social.
- Incapacidad de entender contextos socioculturales locales-regionales.
- Dificultad de crear consensos con otros ámbitos de gobierno y autoridades.
- Dificultad de negociación con actores de distintas posturas políticas.
- Ausencia de una concepción integral

La dificultad de reducir sustancialmente la delincuencia y el narcotráfico refleja el fracaso de los propósitos planteados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en el sentido de "diseñar e instrumentar políticas públicas con una perspectiva integral"⁴⁴ a fin de promover una mayor coordinación y congruencia interinstitucional para atender los problemas nacionales. En lugar de ello, el gobierno de la alternancia y el cambio ha reproducido la retórica tradicional de la seguridad nacional e incluso generalizado cualquier problema que pudiera adquirir tal carácter. La delincuencia organizada gana cada vez más espacios frente a una administración cada vez más impotente: no se han conceptualizado las prioridades de la seguridad nacional e integrado en una agenda gubernamental y de políticas públicas; existen diversas connotaciones de la seguridad nacional, lo que dificulta el diseño de políticas congruentes al respecto; la seguridad nacional se sigue asociando con una connotación militar y policiaca; no hay un consenso o un equilibrio entre las prioridades de la seguridad del Estado y las prioridades de la seguridad de la nación; no se han implantado o articulado políticas públicas relacionadas con la seguridad de la nación, es decir, con énfasis en las necesidades de los grupos sociales de menores ingresos; la seguridad nacional no se ha reconceptualizado en función de los cambios nacionales e internacionales, etcétera.

⁴³ José María Ramos, "Seguridad pública fronteriza: gestión, contexto y redefinición de políticas", en *Frontera Norte*, vol. 14, n° 28, julio-diciembre del 2002, México, Colegio de la Frontera Norte.

⁴⁴ Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo... op. cit.*, p. 128.

Aunque se ha pretendido institucionalizar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, no queda claro —desde el cambio del que fuera en su momento Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser— cuál es la dependencia fundamental que decide en la materia, si la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional o el propio Presidente de la República.⁴⁵

Recapitulando, la seguridad nacional se ha orientado fundamentalmente hacia una seguridad del Estado y del gobierno y aunque se ha conceptualizado en términos de la seguridad de la nación no ha existido una articulación con la gestión y las políticas públicas. En otras palabras, existe una grave desvinculación entre la teoría y la acción gubernamental en materia de seguridad ciudadana.

Si la seguridad nacional tiene que ver fundamentalmente con la seguridad humana,⁴⁶ entonces cualquier posible escenario de inseguridad pública generalizado puede constituirse en una condición de inviabilidad para el crecimiento y el bienestar social. La difícil situación social mexicana está ya probando la realidad de estos escenarios. Mientras lo permitamos como gobierno y sociedad, la transición y el cambio en este tipo de temas no dejarán de ser meras quimeras, para gusto del crimen organizado y espanto de los ciudadanos.

Recibido el 10 de noviembre del 2004

Aceptado el 7 de junio del 2005

⁴⁵ El Consejero Presidencial tenía las funciones de actuar como instancia de asesoría y apoyo técnico que contribuyera a dar coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que corresponde tomar al Presidente de la República.

⁴⁶ A. Hurrell, *op. cit*

Bibliografía

- Aguayo, Sergio y B. M. Bagley (coords.) *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.
- Aguayo, Sergio y John Bailey (coords.), *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de Transición*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.
- Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 2001.
- Azar E. y C. Moon (eds.), *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats*, College Park, MD., Center for International Development and Conflict Management, 1988.
- Bailey, John y Jorge Chabat (eds.), *El combate a la delincuencia organizada en México: ¿Una misión (im) posible?*, México, Plaza y Janés, 2003.
- Bailey, John y Sergio Aguayo, (eds.), *Strategy and Security in the U.S. Mexican Relations: Beyond the Cold War*, San Diego, University of California, Center for U.S. Mexican Studies, 1996.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- CISEN "Objetivos del Programa de Estudios Estratégicos", mimeo, 21 de julio de 1999.
- Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.
- Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 127, octubre del 2001, México.
- Foro Internacional*, vol. XXXVIII, enero-marzo de 1998, México, El Colegio de México
- Frontera Norte*, vol. 14, n° 28., julio-diciembre del 2002, México, Colegio de la Frontera Norte, COLEF.
- Godson, Roy (ed.), *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática. México y la región fronteriza*, México, Grijalbo, 2000.
- González, Samuel, Ernesto López Portillo y José Yáñez, *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1994.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Seguridad Nacional y Opinión Pública, 1994-2000*, México, INAP, 2000.

Lipset, Seymour, *El Hombre Político. Las Bases Sociales de la Política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987.

Renjones, n° 51, mayo-agosto del 2002, Guadalajara, ITESO.

Revista Mexicana de Política Exterior, n° 65, México, IMRED

Mangold, Peter, *National Security and International Relations*, New York, Routledge, 1990.

Moore, Mark, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós, 1998.

Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations*, New York, Alfredo A. Knopf, 1986.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1981.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*.

Revista de Administración Pública n° 101, 23 agosto del 2000, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Schmidt, S. (coord.), *La Capacidad de Gobernar en México*, México, Nuevo Siglo, 1997.

Seminario Internacional de Seguridad Nacional y Fronteriza en la Relación México-Estados Unidos-Canadá, Guadalajara, Universidad de Guadalajara y El Colegio de la Frontera Norte, 2002.

Ullman, R. y N. Brown. *The Future Global Challenge. A Predictive Study of World Security, 1988-1990*, London, RUSI, 1997.

XV Encuentro Internacional de Ciencias Sociales, Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 2001.