

Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura
Comisión de Gobernación

Audiencia Pública
Ley de Seguridad Nacional
07-Junio-2011

Seguridad en México: un largo y sinuoso camino

Martín Gabriel Barrón Cruz
Profesor-Investigador INACIPE

Agradecimiento

Al Diputado Federal, Javier Corral Jurado, Presidente de la Comisión de Gobernación por la Invitación a participar en Las Audiencias Públicas en torno al debate sobre la Ley de Seguridad Nacional.

Marco de referencia: los conceptos

Ver presentación power point láminas (2-7)

Problema conceptual y práctico

Como es patente existe un gran problema y es: cuál es el significado de términos como Seguridad (Nacional e Interior) o Defensa (Exterior e Interior) las cuales atañen al quehacer nacional y peor aún cómo se llevan a la práctica.

Es claro que “los matices asociados con los conceptos y aplicación de los términos de seguridad y defensa son numerosos, tanto en los ámbitos nacionales como internacionales. No sería una exageración decir que es fascinante ver como estos dos términos son aplicados, invocados, manipulados, acomodados a las ideologías, retorcidos o a veces hasta ignorados según las conveniencias e intereses abiertos o encubiertos”. Incluso hay quien sostiene que existen innumerables riesgos al intentar definir, por ejemplo seguridad nacional, pues no hay una definición universal ya que se encuentran “enormes obstáculos en su obsesión por concretar algo definitivo, esto se debe fundamentalmente a una

causa (...) no existen Estados iguales en el mundo, cada cual tiene características y peculiaridades bien distintas”.

Por ello es casi imposible una expresión unívoca ya que “cada país evoluciona o se desarrolla, como para fabricar una especie de precisión sobre el término “seguridad nacional” en torno a la cual se unifiquen pensadores y criterios, por tanto cada Estado en particular dispondrá de una concepción sobre lo que debemos entender por Seguridad Nacional”.

El principal problema es que hay quienes señalan que “el concepto abarcador es *seguridad* que incluye todos los componentes del poder y para otros, el concepto abarcador es *defensa*, el que incluye todos los componentes del poder”, obviamente del Estado. La razón de tales posturas es que “en esencia, seguridad significa condición de seguro, libre de riesgos y/o amenazas, peligros, daños y en el caso de existir, estar en condiciones de defenderse con altas probabilidades de éxito. Por su parte, defensa es la/s acción/es llevada/s a cabo para protegerse de tales riesgos, amenazas, peligros y daños”. Por lo cual “para decir que un estado tiene *seguridad*, implica aceptar que está en condiciones de *defenderse* de agresiones, amenazas, riesgos y peligros en caso necesario. Si logra estas condiciones, puede *desarrollarse* sin inconvenientes”.

Así, se puede sostener que el debate sobre la definición entre seguridad y defensa es meramente una disquisición académica y un galimatías, pues la discusión resulta estéril. Sin embargo, para el caso mexicano, esto no es tan simple o alejado de la realidad, porque más allá de las definiciones en la práctica los responsables de tales actividades son las fuerzas armadas, tal y como queda plasmado en la CPEUM y los ordenamientos que de ella derivan, éste es el componente controversial.

Guardia Nacional

Ver presentación power point láminas (8-13)

Comentarios

El papel y las funciones que desempeña las Fuerzas Armadas Mexicanas, tal y como sostiene Moloznik, es una de las tantas características de su atipicidad, la cual “va más allá de su génesis, su composición y su tradicional subordinación al sistema político. La naturaleza de sus misiones también marca una diferencia con

otros países de América Latina (...) el aparato militar de México se ha orientado al enfrentamiento de amenazas y problemas de carácter interno. La descomposición de los cuerpos de seguridad pública y de justicia ha generado una expansión de las Fuerzas Armadas que, paradójicamente, alcanza su máxima expresión desde 2000, con el primer gobierno de era pos-priísta”.

Sin embargo, tal y como señala, la atipicidad tiene dos caras: “la positiva, evidenciada en la subordinación de los militares y su lealtad al sistema político, y la negativa, traducida en el precio que el poder político, y en especial la sociedad mexicana, han tenido que pagar para garantizar esa lealtad”.

La razón principal de ello es que “los Ejércitos *no existen por los conflictos, sino porque cumplen una función del Estado* que no se puede delegar (...) hoy existen principalmente porque son el sostén de la estructura de los Estados (...así) los Ejércitos tienen una función política, porque son parte del Estado, pero no debe incursionar en la política (...) puesto que sostiene a la estructura del Estado y no al gobierno de turno. Es por eso que se le ponen limitaciones a su actuación en la seguridad interior, para evitar que se transformen en guardia pretoriana del gobierno de turno”.

En el caso de México, “para garantizar la no intervención de los militares, el sistema político mexicano ha tenido que otorgarles una serie de concesiones, comenzando por el control y la autonomía del propio sistema de defensa. Esto explica la confusión entre la dimensión política y la técnica que presenta el sistema de defensa mexicano y ha hecho que los militares se hayan convertido en arquitectos de su propio destino, a la luz del monopolio *–de jure y de facto–* que ejercen en la materia”. Lo cual ha provocado que los temas de seguridad nacional se mezclen con los de seguridad interior (inseguridad pública), para lo cual existe el aval jurídico que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que las Fuerzas Armadas “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles”.

Algunos intentarán explicar lo anterior con sustratos discursivos al señalar, por ejemplo que “bajo la seguridad nacional, la política de seguridad interior y de seguridad civil deben garantizar la protección permanente de la población, garantizar el funcionamiento regular del gobierno y el mantenimiento de la vida

normal del país en crisis, y defender los intereses de seguridad de la nación contra cualquier amenaza no militar que podría perjudicarlo”.

O bien argumentando que “la política de seguridad va a reflejar la política exterior y los intereses económicos de la nación. Luego, la seguridad es un concepto amplio y abarcador. Comprende mantener el orden interno dentro del estado y las medidas necesarias para obtener el interés nacional y evitar que aparezcan desafíos contra ellos. Cuando sea necesario, eso incluye disuadir o defenderse de agresiones externas o de coerción (...) los desafíos a los intereses nacionales pueden ser políticos, económicos, sociales o del medio ambiente en su naturaleza, así como militares (...) la defensa es la contribución militar a la seguridad nacional y es un elemento principal de una amplia política de seguridad de un gobierno”.

O bien que la seguridad abarca “la seguridad de un Estado u organización y su protección contra las amenazas externas e internas. Externamente, la amenaza puede ser consecuencia de la invasión, ataque o bloqueo; internamente, las amenazas pueden incluir el terrorismo, la subversión, el desorden civil, la criminalidad, la insurgencia y el espionaje. Estas amenazas internas, en algunos casos, patrocinada desde el exterior, pero sólo se puede poner en peligro la estabilidad de un Estado en el que reciben un amplio apoyo popular interno y montar un desafío a la autoridad establecida. En última instancia, la autoridad y la estabilidad, en particular de los estados democráticos, dependen de la satisfacción de las legítimas necesidades políticas, económicas, sociales, religiosas y ambientales de los individuos y grupos. Estos aspectos se expresan generalmente en conjunto como la seguridad humana”. Aunque hay que decir que las fuerzas armadas de ambos países citados jamás intervienen en asuntos de orden interno, sino que se limitan a realizar acciones al exterior de su nación.

Por lo expuesto quizá lo más importante es cómo el poder civil ejerce control sobre lo militar tal y como lo propuso Clausewitz. Así, el debate estriba en si se debe disminuir la presencia de las fuerzas armadas al interior del país (llámese seguridad, defensa u orden) o darles mayores atribuciones, funciones y responsabilidades.

Replantear la seguridad

Derivado de lo expuesto es visible que no hay claridad respecto de los conceptos de seguridad y defensa, en sus diferentes acepciones y vertientes. Hoy por

ejemplo se dice que “los principales riesgos y amenazas para la seguridad a los que se enfrenta (...el mundo occidental son) el terrorismo, la delincuencia organizada y grave, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, la delincuencia económica y la corrupción, el tráfico de armas y la delincuencia transfronteriza, se adaptan muy rápidamente a la evolución científica y tecnológica, en su intento de aprovecharse ilegalmente y socavar los valores y la prosperidad de nuestras sociedades abiertas”.

En el fondo de cualquiera de las nociones expresadas es que hay dos visiones: una con características militares y otra de orden civil. Acontece, entonces, que coexisten dos explicaciones o percepciones en torno al mismo tema. Esto dependerá de la forma en que cada país determine cuáles son los temas que considera como de Seguridad o Defensa y la manera en que los enfrenta; por tanto, dar una definición unívoca es un grave error. Quizá, dentro de muchas razones, es que la noción, por ejemplo, de Seguridad Nacional fue revisada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) la cual llegó a la conclusión de que era mejor, dadas las condiciones cambiantes de la humanidad, dejar de lado el concepto y denominarlo como: **Seguridad Humana** (SH). El cual si nos regresamos en la lectura a la definición que cita el Ministerio de Defensa Británico (2008) encontramos alusión al mismo. ¿Cuál es la razón o de donde emergió?

Este concepto “irrumpe en el panorama mundial a mediados de los noventa en el contexto de la búsqueda de nuevos paradigmas para explicar el sistema internacional y de una creciente discusión teórica y práctica en torno a los tradicionales conceptos de seguridad que inspiraron la acción de los países durante gran parte del siglo pasado. Desde los sectores académicos y de algunas organizaciones internacionales e incluso ciertos Estados se ha promovido el concepto de seguridad humana como una definición que ayudaría a captar mejor los nuevos desafíos en materia de seguridad, desde la perspectiva de las personas o los ciudadanos”.

Conclusión

Como es visible, es indispensable modificar la concepción en torno a la seguridad que actualmente existe en el país, a fin de tener mejores mecanismos e instrumentos que permitan la resolución de las “amenazas y riesgos”.

Porque, hoy queda claro que una de las máximas preocupaciones sociales es la seguridad, obviamente dependerá de la realidad que cada país enfrente será el nivel de preocupación y de respuesta “sin embargo, a pesar de los esfuerzos conjuntos de los Estados y de estructuras gubernamentales –seguridad internacional, nacional o pública– aún no se ha podido reducir el nivel de incertidumbre, ni llegar a soluciones, por el contrario, el problema se ha agravado mediante plantear soluciones que no atacan las causas, sino los efectos, como son el poner más cárceles (...incrementar las penas a los delitos o bien para abatir el delito se aumenta) el número de policías”, aunque a pesar de ello persiste un clima de inseguridad. Por tal motivo es apremiante establecer un debate formal en torno a la seguridad y defensa (con todas sus variantes), una forma de hacerlo es estableciendo puntos a debatir, algunos de ellos son:

1. La seguridad nacional o seguridad del estado. “Para eso, deberá dejarse de *demonizar* el término seguridad nacional, que es usado internacionalmente”.
2. La seguridad externa, entendida como la defensa del un Estado. En este punto el “debate es si la defensa es integral –o sea que de ella son responsables todos los componentes del poder nacional– o si la defensa significa el uso del componente militar del poder para obtener los objetivos políticos, esfuerzo al cual concurren los otros componentes del poder nacional.
3. La seguridad humana, y sus extensiones referidas como seguridad interna, democrática o pública.
4. Las funciones de las Fuerzas Armadas en la seguridad externa e interna.
5. Las funciones de las fuerzas de seguridad pública. La razón es que “el fenómeno de la inseguridad pública incontrolable ha ocasionado la multiplicación incontrolable de organizaciones de seguridad pública y privada. En los dos últimos temas afecta con severidad dos agresiones estratégicas –calificadas así porque carcomen el poder del estado– originadas allende las fronteras con efectos internos devastadores: el terrorismo y el narcotráfico. Si son agresiones estratégicas, el sentido común indica que no pueden ser combatidas con fuerzas policiales”.

Pero, también es necesario debatir la conveniencia de adoptar el concepto Seguridad Humana, no sólo desde lo teórico sino en lo práctico. El reto es consolidar, y en algunos casos crear, instituciones civiles fuertes; porque, la amplitud del concepto nos “muestra las debilidades y vulnerabilidades del ser humano, así como sus potencialidades. Las oportunidades de crecimiento y desarrollo están cada vez más ligadas o se constituyen en fuentes de inseguridad. La interconexión global adquiere cada día mayor significación y relevancia. Reducir los riesgos implica una mayor coordinación de políticas nacionales y globales. La experiencia de los años recientes muestra que es esencial concordar en el diseño y luego en el establecimiento y en la ejecución de los regímenes internacionales que garanticen un orden internacional consensuado. Son los regímenes internacionales los que pueden asegurar la protección de las personas. Es sobre la base del accionar de los regímenes internacionales que será factible superar vulnerabilidades. La coordinación de políticas al interior de los regímenes internacionales, posibilitará incrementar las oportunidades para un desarrollo más equitativo. Avanzar en este camino sólo será posible con mayor asociación y con más cooperación. Un multilateralismo cooperativo en lo global y el estado de derecho en lo nacional, son las mejores garantías para asegurar a las personas su desarrollo y la protección (...) la seguridad humana se establece como la posibilidad de que el ser humano viva con calidad en el entorno donde se desarrolla con posibilidad de defenderse de las amenazas críticas dominantes a través de estrategias que diseñen futuros mejores”.

Lo anterior nos demuestra que la seguridad se ha tornado multidimensional, es decir presenta nuevas formas y estructuras la cuales han rebasado lo estrictamente militar, esto ha desembocado a tal grado que hoy en día se acepta que la división tradicional –y artificial– entre seguridad interior y exterior ya no es útil, pues ha desvaneciendo sus fines a tal grado que es necesario replantear la coherencia y sinergia de la seguridad. Ello, necesariamente, nos conduce a establecer que es necesaria la existencia de una estrategia de seguridad, aunque ésta no es una condición suficiente para afrontar los riesgos con eficacia; pero, al menos, es la condición mínima que debe existir para intentar enfrentar los nuevos problemas en el ambiente complejo de la seguridad. No obstante, esto coloca a los responsables de la seguridad en un dilema: ampliar y profundizar la proyección en torno a la seguridad o dejar el camino a la improvisación.

Si la ONU reconoce que la importancia de la Seguridad Humana se centra en las líneas de prevención y del desarrollo social, en donde se privilegian las demandas de seguridad y las necesidades de los individuos, así como de los Estados, entonces quizá vale preguntar ¿Por qué razón no es posible aceptar la noción de Seguridad Humana en México? Lo anterior para no seguir en una discusión que parece no tener sin fin.