

La evolución de la concepción de seguridad en México y el arribo a la seguridad humana

The evolution of the concept of security in Mexico and the arrival in human security

*Alejandro de la Fuente Alonso**

La seguridad en México se ha convertido en un problema de carácter prioritario, se han intentado políticas de carácter teórico sustentadas en visiones militares, sin embargo, no han tenido éxito, la tendencia internacional es fortalecer la seguridad bajo el esquema de la seguridad humana, fortaleciendo, en forma incluyente, aspectos sociales y económicos que brinden una mayor percepción de seguridad a la población. La Constitución lo permite, falta la adecuación normativa secundaria, a fin de que se implemente por disposición de la ley como política pública nacional.

Palabras claves: Política Pública, Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Seguridad Humana.

The evolution of the concept of security in Mexico and the arrival in human security

Security in Mexico has become a priority issue, theoretical policy underpinned by military visions have been tried, however, they have not succeeded, the international trend is to strengthen safety under the scheme of human security, strengthening, inclusive form, social and economic aspects that provide a greater perception of security to the population. The Constitution permits it, missing the secondary regulatory adequacy, so that it will be implemented by provision of the law as a national public policy.

Keywords: Public policy, public security, national security, human security.

* Alejandro de la Fuente Alonso, Universidad Veracruzana, México. Correo electrónico: dralejandrode@hotmail.com

Introducción

La idea de que el concepto de seguridad trasciende a la seguridad pública está por demás difundida, pero no suficientemente aclarada. Con el objetivo de identificar su significado en la normatividad mexicana, que está restringido a la seguridad pública, aquí se toca su evolución en el marco legal del gobierno federal y de las entidades federativas. En el primero, el significado se amplía al de seguridad nacional, pero limita la cooperación intergubernamental, en contraparte, las entidades carecen de un concepto equivalente, lo que impide incorporar en su agenda asuntos diversos relacionados con la materia. La idea que permea en este trabajo es señalar que actualmente nos encontramos en un sistema de colaboración federal y estatal que se aplica en forma territorial y operativa pero que no permite desarrollar una agenda de políticas públicas homologada, que trascienda a la seguridad pública y que aspiramos se convierta en Seguridad Humana.

Los resultados de la Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2013 nos dan resultados tales como que el 27.33 por ciento de la población nacional ha sido víctima de un delito y que la percepción de inseguridad entre marzo y abril de 2013 es del 72.3%, una de las más altas de los últimos tiempos, aunado a que esta situación se traduce en una afectación económica para el país similar al 1.34 por ciento del Producto interno Bruto, superior a lo presupuestado en forma nacional para rubros esenciales de la administración, lo que nos permite adherirnos a que en términos de seguridad pública, las políticas públicas implementadas y la normatividad existente han sido insuficientes, ya que “México está viviendo la peor crisis de seguridad humana que ha vivido desde la revolución”, de acuerdo con Edgardo Buscaglia, presidente del Instituto de Acción Ciudadana y ex consultor de la ONU (<http://www.reporte.com.mx/mexico-esta-viviendo-la-peor-crisis-de-seguridad-humana-que-ha-vivido-desde-la-revolucion>)

A nivel teórico se ha escrito sobre la reconceptualización de la seguridad, a raíz del fin de la guerra fría, y a la transformación de las soberanías, lo que se ha traducido en el reconocimiento de nuevos sectores, nuevos actores, e innovadoras concepciones. En ese senti-

do, se han desarrollado tres posturas que auxilian en la comprensión de la evolución de la noción de seguridad: *a)* Clásica o tradicional, orientada a privilegiar la seguridad del Estado, básicamente por medios militares; *b)* Ampliacionista, engloba aspectos militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales con un enfoque antropocéntrico; y *c)* Crítica, cuestiona las dos anteriores al señalar que se sustentan en el principio de seguridad como una realidad objetiva, sin objetar su carácter subjetivo. (Barcena, 2000, pp. 10-19).

A pesar de que en la Constitución no se establece el significado del concepto de seguridad, la normatividad secundaria hace una diferencia importante entre la seguridad pública y la nacional. Por un lado, la Ley de Seguridad Nacional (LSN) se refiere a las “[...] acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano [...]”, y entre sus objetivos identifica los siguientes: la protección del país frente a las amenazas y riesgos que enfrente; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno; el mantenimiento de la federación; la defensa del Estado mexicano frente a otros; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Lo anterior nos lleva a poder establecer que existe un desfase entre lo que se ha señalado teóricamente, lo que se ha implementado en la realidad y quien paga este tipo de incongruencias es la sociedad la cual se refleja en el alto nivel de percepción de inseguridad de la población, lo que nos lleva a afirmar que el estado debe fortalecer, desde todos sus ámbitos, uno de sus fines fundamentales, la seguridad humana.

La seguridad pública

El concepto de Seguridad Pública de acuerdo con Belloni se define como “la función a cargo del Estado que tienen como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública”. (2006, p. 42) Esos fines deben ser logrados por las autoridades competentes mediante la prevención,

persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social de los delincuentes y de los menores infractores, bajo un tratamiento apropiado que le permita reintegrarse a la sociedad.

En un sentido estricto del concepto de Seguridad Pública, se encuentra inmerso en la política criminal. Lo anterior se debe, a que es la guía en el diseño de las estrategias y acciones que contienen los programas necesarios para solucionar los problemas que se presentan en lo tocante a la seguridad pública. La política criminal, de acuerdo con Carranca y Trujillo es la “política que el Estado establece través de programas para prevención o represión en su lucha contra el crimen, con el fin de reducir en la mayor medida posible los delitos”; (Carranca, 2001, 19) es decir, la política de Estado que se debe encargar de las estrategias y acciones contra la delincuencia.

Tiene esencialmente dos aspectos: uno preventivo y otro represivo; el preventivo es el más abundante a desarrollar y efectivo, ya que con los programas y acciones adecuadas los resultados se observarán en los tres niveles de gobierno.

Además de mantener el orden en la sociedad, de acuerdo con Silva (2011, p. 214), el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los principios de orden institucional que se encuentren en conflicto o, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia de los poderes constituidos constitucionalmente. También puede comprenderse como que está determinada por dos grandes elementos: las instituciones que constituyen al Estado de derecho y las herramientas que permiten imponerlo, por ejemplo, la norma. Las primeras constituyen el conjunto de reglas que generan los incentivos para la estabilidad, el respeto a la ley y la conservación del orden; es decir, la capacidad de la autoridad para hacer el uso legítimo de la fuerza en caso dado para mantener la estabilidad social.

A lo anterior De la Fuente (2003) comenta, que en la actualidad el gran descuido de las estrategias y acciones tendientes a enmendar o corregir las dificultades en el contexto de la Seguridad Pública, relacionado con las corporaciones policíacas, ha dado como resultado la decreciente desconfianza y la falta de credibilidad a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben de regir

en las agrupaciones policíacas, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que es muy común que en el discurso político de cualquier autoridad, en sus tres niveles de gobierno, se hable de Seguridad Pública, entendida ésta como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública, mediante el sistema de control, vigilancia, intervención e investigación de la policía.

En este orden de ideas, el jurisconsulto Roxin (2002) manifiesta que la criminalidad, vista como uno de los factores que repercute negativamente en la seguridad pública, es un problema en todas las sociedades. No existe alguna de ellas que quede exenta de ella, pues en ninguna parte se ha llegado a eliminarla o cuando menos a marginarla. De igual forma no existe documento alguno que indique la manera de hacerlo. Esto se debe a que las políticas criminales son como la moda, sus tendencias van cambiando y eso obedece a que son evolutivas, van con los tiempos y en las necesidades que presenta una sociedad en una época determinada.

Las sociedades nunca dejarán de tener delincuencia, lo cual es totalmente cierto. Indiscutiblemente habrá siempre rastros de ella, porque es inevitable. Se podrá reducir pero nunca erradicar. Esto se debe a muchos factores, entre los que se puede mencionar como ejemplos a personas con algún tipo de problema psicosomático, psicológico, familiar, etc., o simplemente, por carencia económica, lo que les hará imposible su integración social. Pero ello no indica, como consecuencia, que la función de Seguridad Pública se deje al olvido, por la simple razón de que la delincuencia siempre existirá. Aunado a ello, la falta de responsabilidad y compromiso por parte de las autoridades a quien se le tiene encomendada la función de seguridad pública.

En este aspecto, es conveniente resaltar que dentro de los grupos marginados de población, que tienen como característica la miseria económica, son los que mayormente cometen delitos contra la propiedad y contra el patrimonio, lo cual pone en peligro la seguridad pública. Ante lo anterior comentado por el autor, es conveniente manifestar que todo delito debe ser sancionado por el Estado, en sus tres niveles de gobierno, puesto que es una exigencia para el orden y la paz pública, mediante la observancia y obediencia de la ley por gobernados y gobernantes,

así como la obediencia a todas aquellas disposiciones normativas que estén relacionadas con los reglamentos de policía y buen gobierno.

Claus Roxin abrevia que es necesario que el Estado dedique mayor atención a la Seguridad Pública a través de políticas sociales, policiales, legislativas y técnicas. Haciendo referencia de que éste debe de acrecentar su mayor atención en políticas sociales y en un buen control policial. Éste último, ofreciendo un servicio de protección y ayuda a los habitantes; ya que en su vida pública, el hombre sólo necesita la seguridad y la protección.

En las entidades, la seguridad implica sólo a la pública. En cambio, el gobierno federal hace una diferencia entre la pública y la nacional, la normatividad de los estados carece de conceptos equivalentes al de seguridad nacional y, además, los gobiernos locales no tienen facultades en dicha materia, a pesar de ser los encargados de responder de inmediato ante la ocurrencia de algún asunto relacionado con ella. En consecuencia, carecen de un marco legal que permita la coordinación del gobierno en cuanto a la seguridad, y a considerar aspectos que trasciendan a la seguridad pública, ya que depositan toda la responsabilidad en las dependencias policiales, habida cuenta que la guardia nacional también está en desuso.

Todos estos aspectos permiten clarificar el objetivo de esta investigación para darnos cuenta de que la Seguridad Pública es una exigencia prioritaria para el orden y la paz pública, servicio que debe brindarse a la ciudadanía como protección y ayuda; siendo parte ésta de la Política Criminal establecida por el Estado a través de sus diferentes programas que deben ser aplicables desde los distintos niveles de gobierno, pero que corresponde a las instituciones policíacas dicha tarea, teniendo como bases fundamentales los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Una situación, que en la práctica ha decepcionado terriblemente la confianza de los mexicanos; sobre todo, en estos momentos en que de acuerdo con el programa implementado por la actual administración federal, ha surgido una serie de corrupciones profundamente insertadas en las diferentes instituciones policíacas por parte de los grupos de narcotraficantes con redes fuertemente vinculadas al crimen organizado internacional.

El origen de la seguridad pública federal

En el establecimiento del Estado de derecho, originado por la proclamación de las libertades fundamentales del siglo XVIII, surgieron las revoluciones estadounidense y francesa; sus principios elementales, fundamentados en la libertad y la justicia, consideraron entre otros aspectos relevantes en derecho natural e inalienable de la seguridad pública como parte de las garantías colectivas de las nuevas sociedades. Estos procesos revolucionarios trajeron como consecuencia otros movimientos de independencia y de lucha revolucionaria que se extendieron por gran parte de Europa y América Latina; enarbolando la bandera de los derechos humanos, que en su natural origen encierran los derechos a la libertad, la seguridad, la igualdad, la propiedad y la abolición de la esclavitud, como principios básicos y fundamentales en las nuevas democracias.

Es necesario aclarar que en el contenido de los argumentos de la Declaración Francesa, la seguridad no era considerada en mismo el sentido de Seguridad Pública que en la actualidad prevalece en nuestras sociedades; ya que ésta se reducía al idealismo de crear un ambiente de paz y tranquilidad para el bien de la sociedad. Sin embargo, fue tomada como seguridad personal de que nadie se viera despojado arbitrariamente de sus bienes. Ya que por lo general, en esos tiempos, el gobernante o soberano podía disponer a su antojo de las vidas y haciendas de sus súbditos. De igual forma, los anteriores abusos podían provenir de cualquier otro individuo, pero por lo general era el gobernante; y no había protección legal que detuviera las agresiones.

Es natural que la seguridad de la cual habló la Declaración Francesa tuviera primordialmente un sentido individual: más que de seguridad pública como un “ambiente” de paz y tranquilidad para bien de la sociedad, se hablaba de seguridad personal, de la garantía de que nadie se vería privado arbitrariamente de sus bienes. En la circunstancia de que provino de la Revolución Francesa, la seguridad personal estaba asediada, amenazada por la regla de trato entre el gobernante y el gobernado, un súbdito dócil sin más derechos que los que le asignara la benevolencia del soberano.

Posteriormente, la fuerza pública se instituye para el beneficio de todos, es decir, para el bien colectivo, ya no como de utilidad particular de alguno o de algunos. Así se puntualiza el signo de la fuerza pública como función y como corporación en una sociedad democrática: al servicio de los derechos fundamentales de los individuos y para beneficio de todos.

Hobbes dice en su libro *Leviatán* que “el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento ‘racional’ de su Seguridad Colectiva”. Es decir, “Frente a la inminencia colectiva de la propia muerte, allí donde reina la guerra de todos contra todos, la fundación del Estado instaurando la paz y la seguridad física de la Sociedad Civil”. El *Leviatán* asegura la vida de sus súbditos en paz. En otras palabras, el Estado de Hobbes es la seguridad de la sociedad civil.

Otro de los clásicos del derecho criminalístico, Francisco Carrara, refiere que “la tranquilidad es el fin de la sociedad humana, y es el fin de la función punitiva. Las autoridades sociales que protegen nuestros derechos, produce la seguridad de todos; pero esto es poco, así todos no tienen también la conciencia de estar seguros, porque la opinión de la seguridad es indispensable para el libre y completo desarrollo de las actividades humanas”. (1944, p.73)

Hacer referencia al concepto de los derechos humanos no sólo involucra los movimientos revolucionarios surgidos posteriormente al libramiento francés, ya que desde la época de Aristóteles hasta santo Tomás de Aquino, existieron diferentes exponentes teóricos que hacen mención a los principios de democracia, igualdad y libertad que suponían como parte del derecho natural de todos los individuos, controvertidas opiniones o profundas reflexiones como las de Kant, Hobbes, Rousseau, etc., que sirvieron de marco al surgimiento de nuevas ideas con respecto a los derechos y el ser humano que, dieron la pauta al surgimiento de las garantías tanto individuales como colectivas.

De tal manera que según refiere Bazdesch en derecho público, ésta puede entenderse como una relación subjetiva, pero directa entre la autoridad y la persona y no entre persona y persona como sucede en los actos entre particulares que maneja el derecho civil. En este sentido, el autor refiere que “esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y,

por el otro, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad”. (Bazdesch, 2002, p.12).

Pero además hace la distinción entre derechos humanos que considera en términos generales, las facultades de actuar o disfrutar; y garantías que son los compromisos que el Estado tiene de respetar la existencia y el ejercicio de sus derechos. (Bazdesch, 2002, p.12)

Esto debe entenderse como la actuación de las autoridades debido a la obligación expresa del Estado de hacer que todas las autoridades gubernativas garanticen, o será, que respeten y, en su caso hagan efectivos, a todos los habitantes de la república, el mantenimiento de los hechos y el ejercicio de los distintos derechos de que tratan los primeros 28 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos; entre los que se encuentran los derechos que tiene el ciudadano mexicano a la seguridad pública, jurídica y legal. Y que dan origen a la existencia de esa organización jurídico-político-social denominada Estado, el cual para manifestarse debe hacerlo a través de un gran número de actividades con diversos contenidos, formas y propósitos, empleando para ello a los representantes (autoridades) que deben concluir y hacer cumplir en su representación los propios actos del estado; porque como lo menciona Delgadillo G., “En todo Estado de Derecho la actuación de los órganos responde a planes y programas para la consecución de fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas jurídicas hasta la ejecución de actos concretos”. (Delgadillo, 2001, p.35).

La seguridad pública como función a cargo de la Federación

Como parte de las obligaciones del Estado, la Seguridad Pública se convierte en el instrumento ideal para dar sustentación al supremo derecho de libertad, orden y paz social contemplado en el espíritu jurídico de la Carta Magna. De esta manera el Estado, mediante la coordinación de actividades, con la prevención, persecución, sanción del delito, rehabilitación y reinserción del delincuente a la sociedad, logra salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar

sus libertades, propiciar el desarrollo social y una mejor condición de vida.

Cabe destacar la evolución que ha tenido la noción de Seguridad Pública, porque en la actualidad lo constituyen un conjunto de esfuerzos del Estado en funciones con el combate frontal al crimen organizado y, el esfuerzo de las distintas instituciones estatales, apoyadas por las administraciones municipales y un amplio sector de la comunidad; la idea principal es la de recuperar los espacios de orden y tranquilidad públicos, limitar las actividades de las organizaciones criminales que a nivel internacional usan a México como puente en el trasiego de la droga hacia el vecino país del norte. Viéndose con ello afectada la vida social, lo que involucra necesariamente la afectación de las actividades de los mexicanos.

De esta manera, se busca superar el criterio de Seguridad y orden público, en el cual se ha sobreentendido a la corrupción de las autoridades como un estado de legalidad normal en la que los representantes del Estado han ejercido atribuciones que los gobernados han aceptado sin protestar. Situación que ha demostrado una profunda vinculación entre los integrantes de las instituciones policiacas con los carteles de la droga y que, como resultado ha propiciado la desconfianza de la población en quienes se supone debían distinguirse por un alto grado de honorabilidad, honradez y respeto en sus actuaciones. Dejando al descubierto una red de infiltración corruptiva caminado las altas esferas de los representantes del Estado en uno de los rubros más estratégicos de su función como Administración Pública: la judicial. El ataque frontal al crimen organizado, propiciado por la administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, trajo como consecuencia el desmantelamiento de ciertas redes de narcotráfico y el crimen organizado; lo que se reflejó una serie de ejecuciones públicas en todo el territorio nacional; pero lo más preocupante, fue ver la frecuencia con que los altos mandos policiacos fueron objeto emboscadas sistemáticas, asesinatos por comandos fuertemente armados, atentados que amedrentaron a los integrantes de estas instituciones o que de alguna manera cobran cuentas por la pérdida de control de parte de los delincuentes en las instituciones policiacas y que a la fecha se han visto nuevamente con gran fuerza.

La finalidad del programa de Seguridad Pública puesto en marcha desde los inicios por la administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, fue la de restablecer el orden público, con el objeto de crear el entorno que propicien, procuren y promuevan la continuidad y desarrollo armónicos de productividad dentro de una dinámica social de paz, justicia y tranquilidad entre los mexicanos.

Esto suponía mejores condiciones para el desarrollo de las comunidades agrícolas, industriales y comerciales tanto nivel nacional como internacional, dentro de un marco de globalización comercial que exige a los gobiernos involucrados en las nuevas dinámicas comerciales internacionales garantías de seguridad en:

- La protección y preservación de la existencia e integridad de las personas y sus propiedades.
- La vigilancia y preservación del orden público.
- La disuasión, prevención y combate a la delincuencia.
- La contención y anulación de los factores de perturbación del orden social.
- La custodia, rehabilitación y reinserción de los elementos anti-sociales.

Una tarea nada fácil de llevar a la práctica, ya que a través de los distintos medios de comunicación pueden verse los resultados obtenidos, que son en una gran medida, inexistentes o asignaturas aun pendientes para la nueva administración del Presidente Enrique Peña Nieto. Las estadísticas dan muestra del incremento de las ejecuciones tanto en los bandos de las organizaciones criminales como de las mismas instituciones policíacas. Lo que ha requerido necesariamente el involucramiento de distintas formas de operación que han afectado notablemente determinados sectores como:

- ⇒ Servicios Médicos de Urgencia, Bomberos y Protección Civil.
- ⇒ Policía.
- ⇒ Control de Tráfico.
- ⇒ Operación de Centros de Reclusión.

Esto se debe en gran parte porque la prestación de los Servicios de Seguridad Pública, se opera a través de ciertas entidades organizacionales especializadas o corporaciones de servicio, en las cuales se conjunta la plataforma de recursos con cuya aplicación se materializa dicha prestación. Para lo cual se requiere que dicha plataforma contemple las condiciones adecuadas de composición y articulación que posibiliten un desempeño eficaz y eficiente en la operación de los servicios.

Se buscó con la aplicación del programa del presidente Calderón, determinar en gran medida, la percepción de aceptación, confianza, arraigo y sentido de pertenencia de los mexicanos hacia un país que ha visto, desde hace mucho tiempo, minada y vulnerada la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones.

Las finalidades del Sistema Nacional de Seguridad Pública son el punto de partida para determinar los valores que el Derecho Positivo mexicano tutela mediante la función de seguridad pública a cargo del Estado. Ésta actuación se justifica si se toma en cuenta que el artículo 3o. de la Ley General establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y refiere los fines específicos del Estado en sus funciones de Seguridad Pública, mismo que textualmente dice: “la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

Por lo tanto, el Estado como rector en el cumplimiento de las leyes, debe vigilar que se hagan cumplir valiéndose de los instrumentos a su alcance que le permitan recuperar el orden, la paz y la tranquilidad necesarias para que la sociedad pueda desenvolverse en un clima de igualdad, con la garantía de que sus bienes y valores son protegidos por el Estado.

Si bien es cierto, la función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación del Estado y la ciudadanía en conjunto, como lo refiere González Fernández (2002). En efecto, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad; requiere la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo cual, en una opinión particular, deben sumarse instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social, inclusive la sociedad civil misma. La seguridad

pública debe ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelar valores aceptados por todos nos llevará a una sociedad más justa.

El hacer comprender esta fase a la ciudadanía resulta en la actualidad un reto a superar, si se toma en cuenta el desprestigio alcanzado en la vulneración de las instituciones policíacas, que han propiciado la falta de credibilidad y desconfianza e instituciones que se suponen deben garantizar valores como: honestidad, rectitud, honorabilidad y moralidad a toda prueba.

Si se parte de la base de que el Estado es el encargado de vigilar el orden público y de garantizar la paz y la seguridad de la comunidad, en esa idea los valores que debe proteger son precisamente los que han sido vulnerados dentro de sus instituciones policíacas, a partir de la naturaleza normativa propia del derecho en donde los juicios de valor imperativos encuentran su justificación en los valores del orden jurídico, son el bien común, la justicia y la seguridad.

La norma, como juicio de valor imperativo, prescribe la obligatoriedad de ciertas conductas, en razón de la realización de determinados bienes o valores, a decir, el bien común, la justicia y la seguridad. Así, la seguridad es un valor supremo al que tiende el derecho, que en su aspecto subjetivo denota la convicción interna del individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si éstos llegaren a producirse será protegido. Dicha convicción encuentra su fundamento en la existencia real y objetiva de un orden social organizado.

Pero si esta seguridad es violentada por las mismas autoridades encargadas de la protección de ella, lógico resulta que los integrantes de la sociedad desconfíen abiertamente de las instituciones del Estado, lo que conflictúa la actuación y el restablecimiento del orden público, que es la situación que está viviendo en la actualidad la administración del presidente Enrique Peña Nieto.

Prosiguiendo con la investigación, señala González Fernández (2002), que el tema de la Seguridad Pública es el centro de discusión que hace algún tiempo impera en nuestra sociedad. Actualmente en el ámbito social la seguridad pública es objeto de análisis y de críticas constantes, puesto que la misma es una de las exigencias más apreciadas de la ciudadanía y, ante ello, necesita ser atendida de manera

eficiente y oportuna por los gobiernos, independientemente de los ámbitos de competencia.

El Estado surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se da una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto en el cual ejercen su acción. Se deduce que los elementos esenciales del Estado son: población, territorio, estructura jurídica, autoridad. La finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo la forma Estatal es el bien común, hacia cuya obtención se supone, en nuestros días, dirige su acción en general.

Existe un concepto amplio respecto a lo que se entiende por gobierno y otro restringido, estricto. En sentido amplio, gobierno es sinónimo de poder supremo en una nación, es decir, que es la legislación, ejecución y hasta debe incluir la administración de justicia porque ésta también es obra de ejecución. La justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos. En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, usualmente se entiende por gobierno el Poder Ejecutivo. Desdoblado este concepto restringido, se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública.

En ese sentido puede interpretarse que el gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno.

Concepto de seguridad nacional y su significación

La Seguridad Nacional, es todavía un concepto difuso y vago, no obstante los grandes esfuerzos de los estudiosos del tema y los importantes avances que se han alcanzado para su definición; éste es un tema que después de la guerra fría, obtuvo gran relevancia en el ámbito internacional, para México, la Seguridad Nacional se asociaba desde esa etapa de manera genérica a la economía petrolizada y la pacificación en Centroamérica, se refería esencialmente a la política exterior y por ende está lejos de la preocupación de la sociedad mexicana e incluso de algunos sectores del gobierno.

Posteriormente, el concepto de seguridad de la nación mexicana se transforma a la condición permanente de paz, libertad y justicia social que tanto el pueblo como el gobierno deberían de procurar y donde su conservación implicaba el equilibrio de los diferentes intereses de la sociedad, garantizando sobre todas las cosas la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia y, lo que se lleva a cabo a través de la ejecución del Plan DN-I.

La Seguridad Nacional es menos diáfana hoy en día, ya que nos enfrentamos a un sin número de objetivos, donde el concepto se bifurca hacia diferentes direcciones, la podemos encontrar inmersa en diversos asuntos; como conflictos nacionales, el desarrollo económico desigual, las relaciones internacionales, el desarrollo sustentable, y naturalmente las fronteras del país, aunque éstas ya no garantizan como antes la seguridad y la protección.

Así, encontramos que la Seguridad Nacional tiene diversas interpretaciones, siendo importante aclarar que éstas son abordadas desde diversas corrientes ideológicas.

Conceptualización del término seguridad nacional

Una definición acorde a nuestra realidad del término de Seguridad Nacional, resulta trascendental, toda vez que la importancia del concepto no solo es teórica sino práctica, pues con él se pretende dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales.

De tal forma, se destaca la injerencia del Estado para su conservación, las condiciones necesarias para el desarrollo del país y los principios de soberanía e independencia en el plano internacional, lo que nos lleva a adherirnos a los conceptos vertidos por el General de División Diplomado de Estado Mayor, Gerardo Clemente Ricardo Vega García, exsecretario de la Defensa Nacional, en su libro “la Seguridad Nacional, concepto, organización, método” en particular cuando señala que “la Seguridad Nacional 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, de donde Seguridad Nacional, es un componente

de igual valor y dimensión de sí mismos, no pueden existir en forma aislada, sin desarrollo no habrá seguridad, sin seguridad no se tiene desarrollo” (Vega, 2000, p.5).

En mi opinión el propio autor proporciona una definición completa y equilibrada sobre este tema cuando conceptualiza la Seguridad Nacional de la manera siguiente:

“La condición permanente de libertad, paz y justicia que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, tendientes a equilibrar las aspiraciones e intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional busca salvaguardar la integridad territorial y ejercer la soberanía e independencia” (Vega, 2000, p.8).

En este sentido a simple vista podemos decir que la Seguridad Nacional es la tranquilidad del Estado-Nación y por ende de sus elementos, de que no existe ningún peligro para su integridad y sobre todo existencia.

De lo anterior surge la necesidad de conceptualizar a la nación y al respecto el Diccionario Jurídico Mexicano señala que en la idea de nación se encuentra el pensamiento de fidelidad no solo al Estado sino a otros valores como los de carácter cultural y el de unidad étnica.

Desde el punto de vista jurídico existen diversas disposiciones en la Constitución Política nacional que utilizan el término nación como se advierte en los artículos 27, 117 y 123, o la propia denominación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 94, de donde se ha considerado que nuestra Carta Magna atribuye dos acepciones diferentes al vocablo:

- a) Como sinónimo de unidad del Estado Federal, como ocurre cuando el artículo 25 señala que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.
- b) como sinónimo de federación entendida esta como uno de los dos órdenes jurídicos (federal y estatal) que se distinguen en la misma, como ocurre con el artículo 27 que refiere que la nación

llevará a cabo la explotación de petróleo, carburos de hidrogeno, etc.; así mismo la ley fundamental se refiere a lo nacional en múltiples ocasiones mediante expresiones como territorio nacional, propiedad nacional, desarrollo nacional, soberanía nacional, ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, interés nacional, etcétera.

Los artículos 3/o. y 4/o. constitucionales hacen una clara caracterización de lo que se entiende por nacional cuando señala el primero qué es nacional en el sentido de atender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. Mientras que el segundo precepto citado establece que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

“Son tres los artículos constitucionales centrales donde se plasma en forma implícita un proyecto de Seguridad Nacional, aunque cabe señalar que no son los únicos artículos vinculados a tal proyecto. El primero, es el artículo 3 constitucional, o sea, el referido al tipo de educación que debe recibir la nación y los lineamientos que deben orientarla, esto es lo que conceptualizamos como la fuerza moral nacional, ya que la otra fuerza es la material. Ambas fuerzas conjuntan la suma necesaria para cualquier estrategia de seguridad nacional que contemple acciones o reacciones defensivas u ofensivas de la más variada índole frente a una situación real o potencial que ponga en entredicho la existencia misma del Estado nacional” (Sierra, 1999, p. 85).

De todo lo anterior podemos afirmar que aun cuando la Seguridad Nacional no es un término que tenga un significado preciso, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para prevenir o enfrentar las situaciones internas o externas que impliquen un riesgo para la subsistencia de alguno o algunos de sus elementos (territorio, población, gobierno, etc), o que debiliten o extingan en los individuos que lo componen, ese pensamiento de que la nación debe continuar existiendo.

En este orden de ideas, la Seguridad Nacional no se concreta a la capacidad militar para evitar un eventual derrocamiento de los órganos supremos del Estado por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa sino que en general implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos, pues de lo contrario se lesiona ese sentimiento de solidaridad necesaria para la formación de la nación.

Así, virtualmente cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la educación, la salud o la alimentación puede justificarse, en parte, por proteger la Seguridad Nacional; es precisamente esta la razón de que algunas medidas adoptadas por los diversos sistemas jurídicos para evitar su destrucción o el derrocamiento de sus órganos supremos, se han considerado como violatorias de los derechos humanos, concretamente los de las libertades políticas, propiciando una tensión entre éstas y la denominada Seguridad Nacional.

Bases jurídicas de la seguridad nacional en México

La expresión de Seguridad Nacional equivale a la de seguridad del Estado, entendido éste en su sentido amplio, aunque se le utiliza con menor frecuencia, pero desde un punto de vista jurídico resulta más precisa, puesto que la nación tiene un carácter primordialmente sociológico, mientras que el Estado es por esencia y naturaleza de contenido jurídico.

La Seguridad Nacional o la seguridad del Estado, tiene entonces dos vertientes o perspectivas; la primera, referente a los riesgos internos o externos que por vía de la fuerza política, económica o militar impongan la desaparición del Estado o limiten su libre desenvolvimiento; la segunda relativa a la desaparición en el seno de la sociedad de los factores de cohesión —raza, religión, lengua, hábitat, etcétera—, o del sentimiento de solidaridad que la une en un deseo de continuar un proyecto común hacia el futuro.

En el primer caso nos encontraríamos frente a riesgos de agresión externa o de desorden interno que ponen en peligro la existencia del Estado por atentar precisamente contra su independencia, soberanía

o integridad territorial, restringiendo o suprimiendo el inalienable derecho de auto determinarse y auto gobernarse a través de sus propias instituciones fundamentales.

En el segundo caso, nos enfrentamos no a una fuerza que nos imponga condiciones que impidan la subsistencia del Estado, sino a circunstancias y situaciones generadas por diversas causas y que provocan en los individuos que componen la nación la falta de interés de continuar unidos para buscar un futuro común como Estado independiente, un ejemplo de estas circunstancias lo podría constituir la marginación de algunos grupos sociales como los indígenas y el fomento de su identidad como grupo independiente, autónomo y ajeno al Estado mexicano del que forman parte y que de acuerdo con su magnitud podrían derivar en la desintegración de la unidad nacional.

En este orden de ideas las bases legales de la Seguridad Nacional las constituye precisamente todo el sistema jurídico mexicano, pues como es fácil advertir y ya hemos señalado que todas las acciones, programas y políticas gubernamentales repercuten positiva o negativamente en alguna de esas dos vertientes de la Seguridad Nacional.

Así encontramos disposiciones constitucionales y legales, que establecen los mecanismos a través de los cuales el Estado debe hacer frente a una situación de agresión externa o de desorden interior, como lo es la suspensión de garantías individuales, el servicio militar obligatorio, las facultades del H. Congreso de la Unión para levantar y sostener a las Fuerzas Armadas, la prohibición de que extranjeros o mexicanos con doble nacionalidad presten servicio en dichas instituciones u otros cargos públicos especiales.

En el mismo sentido existen disposiciones que protegen la integridad territorial, a través de la creación y mantenimiento de las fuerzas armadas, la prohibición a las Entidades Federativas que conforman la República para celebrar tratados por si solos con potencias extranjeras e incluso el reconocimiento de la pluriculturalidad como origen de la nación y factor de integración, etcétera.

Las mismas garantías individuales consagradas en la Carta Magna, constituyen factor fundamental para mantener la identidad y la unidad nacionales, pues en la medida en que en nuestro país se re-

conoce, respetan y garantizan la plena vigencia de dichos derechos públicos subjetivos para todos sus habitantes, se mantiene también el deseo de continuar formando parte de esta nación, mientras que las violaciones a tales garantías propicia un sentimiento adverso y por ende la desintegración nacional.

Así mismo, la falta de respeto a las garantías individuales genera un foco de inconformidad entre la población que puede derivar en el rompimiento de la tranquilidad y la paz social indispensable para el desarrollo nacional.

Por otra parte, las disposiciones constitucionales en materia de planeación del desarrollo con la participación de todos los sectores y de los tres niveles de gobierno, el establecimiento de la propiedad de la nación sobre los recursos naturales y la definición de recursos y sectores estratégicos cuya explotación se reserva al Estado, constituyen también parte de la Seguridad Nacional.

Igual ocurre con las disposiciones constitucionales sobre el ejercicio de la soberanía, la división de poderes y la forma de elegir a los representantes populares, la integración de la federación y los procesos de formación de las leyes, igualmente forman parte de la Seguridad Nacional, al establecer las reglas claras para el acceso al poder y su ejercicio en beneficio de toda la nación, el quebrantamiento de estas normas constitucionales es indudable que puede llevar al rompimiento del orden interno.

A pesar de lo anterior, en nuestro país, las bases políticas de la Seguridad Nacional resultan todavía polémicas, sin embargo, contamos con tres elementos que concurren para hacer un replanteamiento general:

- El final de la guerra fría.
- La transición política hacia la democracia.
- La relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado.

La idea de Seguridad Nacional pudiese emparentarse con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en los proyectos nacionales, que es el elemento constitutivo de toda comunidad nacional.

De lo expuesto se puede deducir que los nuevos actores que conforman las bases de la seguridad de los Estados, su Seguridad Nacional, están plenamente identificados, la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo, siendo sus principales preocupaciones el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de armas y personas entre otros, tal y como lo señala el titular del Poder Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

La seguridad humana

La diferencia entre los conceptos de seguridad nacional y humana implica un cambio importante de enfoque de orden teórico. De acuerdo con autores como Tadjbakhsh y Chenoy (2007, p.1), la primera se centra en balances y capacidades militares, y la segunda en la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política; Por otro lado, para Sánchez y Rodríguez (2007, p. 76), mientras que el objetivo de la primera es tratar de que la población esté libre de temor, la segunda busca que además esté libre de carencias. Adicionalmente, tenemos que en tanto la seguridad nacional se refiere a la del Estado, la humana se concentra en el individuo. De acuerdo con Tadjbakhsh y Chenoy (2007, p. 13), Sánchez y Rodríguez (2007, p. 76) y Zavala (2011, p. 73), la seguridad humana considera que la seguridad depende de la protección, defensa y universalización de los derechos humanos, así como que el respeto a las garantías individuales es una condición previa para que el individuo pueda disfrutar de otros derechos.

En México si analizamos los antecedentes bibliográficos no existe una definición de seguridad humana como tal, pero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diferentes disposiciones jurídicas emanadas de ésta y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contienen principios claros que reflejan el interés por el desarrollo del individuo en forma integral como ente principal de la actividad del Estado. Nuestra Constitución con la reforma de su artículo primero estableciendo la prioridad de los derechos humanos y las garantías individuales hace una vasta enumeración de derechos

civiles, políticos, sociales y culturales orientados al bienestar y desarrollo humano, siendo la obligación de todas las autoridades sin excepción y de los particulares inclusive interpretar la norma siempre en beneficio del individuo; en comparación, el término seguridad nacional busca ser más preciso al enfocarse en pilares fundamentales para la supervivencia del Estado, no permite priorizar los derechos ante situaciones de emergencia, o considerar la escasez de recursos gubernamentales ante el reto de impulsar la universalización de los derechos humanos.

En lo internacional, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó una resolución que define la Seguridad Humana como “el derecho de las personas a vivir con libertad y dignidad, sin pobreza ni desesperación. Todos los individuos, en particular los más vulnerables, tienen derecho a vivir sin miedos ni carencias, con igualdad de oportunidades para gozar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano.” La seguridad humana por tanto podemos afirmar se identifica con la protección de los derechos humanos a escala mundial, ya sea por aspectos étnicos o religiosos, entre otros. El objetivo principal es la convivencia pacífica en un mundo multicultural, y el reconocimiento de amenazas graves como el terrorismo e incluso epidemias, pero por ser tan incluyente, paradójicamente resulta ser un concepto ambiguo.

Los derechos humanos conformados por un concepto jurídico internacional incorporado por los Estados en sus ordenamientos internos, con gran respaldo teórico y práctico respetado por la comunidad internacional, han sido considerados por la Comisión de Seguridad Humana como «poderosas demandas de ética social». Consideración esta última que resulta más que preocupante, pues las instituciones internacionales y regionales de derechos humanos reciben el peso de hacer comprender a los Estados que incluso cuando sus intereses nacionales se ven amenazados han de cumplir con su obligación de respeto y protección hacia las personas.

De lo anterior se desprende que existen elementos que el estado mexicano ha empezado a fortalecer como es la seguridad social con la intención de alcanzar su universalidad, la atención alimentaria para evitar desnutrición y crisis de este orden, así como una reforma de ca-

rácter fiscal en la que la redistribución de los recursos en búsqueda de la disminución de la brecha entre ricos y pobres parece ser el objetivo, es necesario armonizar la legislación en todas estas materias para alcanzar los principios y valores que la seguridad humana contiene.

Conclusiones

El panorama actual no puede ser optimista pues mientras los países desarrollados como las potencias internacionales utilizan el concepto como discurso para responder a lo que consideran amenazas propias, las necesidades de la población de países en desarrollo, cuyos requerimientos versan no sobre terrorismo o amenazas militares, si no sobre salud, trabajo, educación y desarrollo son desdeñadas

Sin duda el concepto de seguridad humana encierra gran trascendencia ya sea por considerarlo una herramienta aun útil, siempre y cuando se nutra de diversos criterios y mayor practicidad, o bien por asumir que, a pesar de su aparente utilidad, no podemos dejar de lado su excesiva flexibilidad. El otorgar a los Estados la prerrogativa de decidir que es seguridad humana y lo que debe ser considerado como una amenaza encierra la más grave debilidad de todas: la ausencia de los medios para controlar su aplicación.

Esto nos lleva a proponer el establecimiento de una agenda legislativa en la que el concepto de seguridad humana sea el eje rector esencial y que armonice la normatividad existente con los tratados internacionales y los acuerdos de la ONU sobre este rubro, debiéndose garantizar los recursos necesarios para su efectiva implementación y una supervisión constante que otorgue confianza a la ciudadanía respecto de la bondad de los esfuerzos llevados a cabo.

Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio (1990). En busca de la seguridad perdida. (Aproximación a la Seguridad Nacional Mexicana). México, D.F. Siglo XXI Editores.

- Alonso Pérez, Francisco (1998). Seguridad ciudadana, Madrid, España, Ediciones Jurídicas, Marcial Pons.
- Bárcena Coqui, Martha, (2000) “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, Revista Mexicana de Política Exterior, México, Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 59, febrero de 2000.
- Bazdesch, Luis. (2002), Garantías individuales (curso introductorio). Sexta edición. México, D. F. Editorial Trillas.
- Belloni, Julio A. (2006), “Las penas y medidas de seguridad en la ley mexicana”. Criminalia, año III, número 4. Decimosegunda edición. México, D. F. Editorial Porrúa
- Carrara, Francisco (1944), Programa del Curso de Derecho Criminal, Buenos Aires, Argentina. Editorial Depalma.
- Carrancá y Trujillo, Raúl (2001), Principios de Sociología Criminal y de Derecho Penal. México, D. F. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.
- De la Fuente Alonso, Alejandro (2002). “El Estado democrático y Fuerza de seguridad en el ámbito de la administración pública”. En Conciencia política, (Revista veracruzana especializada en ciencia política, administración pública, desarrollo regional y derecho). año 1, núm. 1, octubre 2002, Xalapa, Veracruz, México. El Colegio de Veracruz.
- De la Fuente Alonso, Alejandro (2003). “Las fuerzas de seguridad nacionales como medios de control social transnacional”, en Política Criminal, La reducción del Estado Nacional y las políticas transnacionales de seguridad, Sánchez Sandoval, Augusto (Coordinador) UNAM. México, D.F.
- Delgadillo G., Luis Humberto (2001). Compendio de derecho administrativo. México, D. F. Editorial Porrúa.
- Fernández Ruiz, Jorge (2003). Seguridad Pública Municipal, Querétaro, México. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política. Ezequiel Montes
- González Fernández, José Antonio (2002). “La seguridad pública en México” en los desafíos de la seguridad pública en México, Serie: DOCTRINA JURÍDICA, México: ILJ, UNAM.

- Roxin, Claus (2002). "Problemas actuales de la Política Criminal" en los Problemas Fundamentales de Política Criminal y Derecho Penal. Serie de Ensayos Jurídicos, núm. 1, 1ª reimpresión. México, DF. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sánchez David, Rubén Rodríguez Morales, Federmán Antonio. (2007). Seguridad, democracia y seguridad democrática. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones internacionales. Editorial Universidad del Rosario.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis (Coordinador) (1999); El Ejército y la Constitución Mexicana, México. Plaza y Valdez, Editores.
- Silva, Fernando. (2011). Jueces, seguridad pública y derechos humanos. En Ciudadanía, seguridad y derechos humanos: una propuesta conjunta, coordinado por Luis Eduardo Zavala y Pierre-Gilles Bélanger, 211-234. México: EGAP.
- Shahrbanou Tadjbakhsh & Anuradha Chenoy, (2007) Human Security: Concepts and implications (Routledge Advances in International Relations and Global Politics), USA, Routledge.
- Vega G., Gerardo C.R.; (2000) Seguridad Nacional, Concepto, Organización, Método, México, 2000, Editorial S.D.N.
- Zavala, Luis Eduardo, Bélanger, Pierre-Gilles, (2011), Ciudadanía, seguridad y derechos humanos; Una propuesta conjunta, México, EGAP.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fuente internet

www.reporte.com.mx