

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana

Juan Carlos Montero Bagatella *

Resumen: el punto de partida de este artículo es la consideración de que el concepto de seguridad trasciende a la seguridad pública. Con el objetivo de identificar su significado en la normatividad mexicana, que está restringido a la seguridad pública, aquí se analizan sus definiciones 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 propuesta aquí es incluir a la seguridad interior, de tal forma que permita tanto la colaboración dentro del gobierno como la intergubernamental, así como de otros temas en la agenda, que trasciendan a la seguridad pública.

Palabras clave: seguridad, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interior, coordinación intergubernamental.

Abstract: the article parts from the assumption that the concept of security goes beyond public safety. With the objective of identifying the meaning of security in Mexican law, the

* Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Teléfono: (81) 8625 8353. Correos electrónicos: juancarlosmonterob@itesm.mx / juancarlosmonterob@gmail.com

article analyses the different definitions found in federal and state laws. The main findings are: a) the law restricts the meaning of security to public safety, b) in the legal framework of the federal government, the meaning of security extends to national security but restricts intergovernmental cooperation, and c) the state governments do not have an equivalent concept, reducing their capacity to design an agenda that considers diverse issues related to security that are different to those related to public safety. The article proposes incorporating the concept of homeland security, which would enable intergovernmental and internal cooperation, expanding the meaning of security to issues that go beyond public safety.

Key words: security, public safety, national security, homeland security, intergovernmental coordination.

Introducción

La seguridad implica un conjunto amplio de asuntos que trascienden a la seguridad pública, y que deben atenderse a través de políticas públicas, que integren al gobierno y a sus diferentes órdenes de forma coordinada. En el trabajo se propone la incorporación de un significado diferente en la normatividad federal y en el de las entidades, con el concepto de *seguridad interior*, que permita abarcar varios asuntos, e impulsar la cooperación inter e intragubernamental en las políticas públicas.

La propuesta se basa en la consideración de que en la normatividad mexicana el significado de seguridad se restringe en exclusiva a la pública, y su responsabilidad se le asigna a las dependencias policiales. Para cuestionar dicha consideración, y alcanzar el objetivo planteado, primero se exponen los fundamentos teóricos de los conceptos empleados; luego se revisa la normatividad federal, para identificar el significado de seguridad plasmado en la Constitución, así como en las leyes de seguridad nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). En tercer lugar, con el mismo fin se

revisa la normatividad de las entidades federativas, en específico las constituciones locales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes orgánicas de la administración pública y las de seguridad pública, y al final se presentan las conclusiones.

El concepto de seguridad¹

La seguridad tiene un significado muy amplio, y el clásico, de acuerdo con la teoría liberal, es que constituye la esencia y el *deber ser* del Estado. Esta visión se dividió en dos áreas: la defensa frente a amenazas externas al Estado —representadas principalmente por otros Estados—, que es materia de la seguridad nacional, y la seguridad interior, que es responsabilidad del gobierno y forma parte de la seguridad pública. Sin embargo, en un contexto histórico en el que las amenazas a la seguridad ya no son producto de la lucha entre Estados, donde no existe una separación clara, sino una relación cada vez más fuerte entre asuntos internos y externos o locales y globales, y donde los nuevos riesgos provienen de actores que buscan permanecer ocultos, han surgido nuevas propuestas para el término identificadas, sobre todo, en la seguridad interior, la humana y la democrática.

De acuerdo con Michel Foucault (2010, 86), la seguridad es un concepto que nace junto al liberalismo, y se refiere a una forma de gobernar con el objetivo de “[...] garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros”, lo que lleva a la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción en torno a la salud (control de enfermedades e higiene), el crimen, así como el combate a las conductas “antisociales” y la defensa frente a amenazas externas al Estado, identificadas principalmente en la acción de otros Estados.² Dicha definición se mantuvo

¹ El objetivo de este apartado es exponer los conceptos fundamentales alrededor de los que se articula la propuesta del trabajo; no constituye un análisis sobre su significado, ya que cada uno implica uno profundo, que excede los propósitos y espacio de este trabajo. Aquí se presenta el significado empleado en cada concepto, para articular la investigación.

² Debe subrayarse que se habla de la seguridad como fin del Estado y no sólo del gobierno, que junto con sus instituciones son un medio para lograrla, pero el gobierno no es el Esta-

vigente hasta el final de la guerra fría. La configuración geopolítica posterior impulsó la lucha por los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, y llevó a la construcción de otras definiciones. Al mismo tiempo, los grupos terroristas y del crimen organizado han constituido nuevos fenómenos que obligan a la reconfiguración del significado. Estos temas, junto con los derechos humanos y el desarrollo han buscado ser prioritarios para la seguridad; la discusión se encuentra en determinar qué elemento tiene prioridad sobre los demás, según su importancia en el corto o largo plazo, y los recursos disponibles por parte del gobierno. Esto ha originado sus definiciones contemporáneas: la “seguridad” como producto del uso de la fuerza y como producto de la paz y del funcionamiento del Estado de derecho (Barbé y Perni 2001, 4). En el primer caso, para lograr el control, ubica a las fuerzas armadas y a los cuerpos de policía en una posición determinante, para enfrentar al terrorismo o al crimen organizado; en cambio, el segundo implica la existencia funcional del conjunto de instituciones del gobierno, para buscar la universalización de los derechos humanos y el desarrollo.

A continuación se presenta una breve exposición sobre el significado e implicaciones de las dos grandes visiones actuales sobre la seguridad: a) la que considera que las amenazas a la seguridad se ajustan a la definición clásica del liberalismo, que mantiene la división entre la nacional y la pública, pero incorpora asuntos contemporáneos y estrategias para combatir problemas como el terrorismo y el crimen organizado y b) la que considera que la seguridad se alcanza mediante la universalización de los derechos humanos y la promoción del desarrollo.

La seguridad a partir del uso de la fuerza

Seguridad nacional

El concepto de “seguridad nacional” se ubica en la corriente “realista”, desarrollada por Thomas Hobbes y Carl Schmidt y, de manera

do. Es importante hacer esta distinción, porque la actuación de un gobierno que no cuente con controles intraorgánicos puede convertirse en una amenaza para el Estado, en particular cuando ejerce su función de manera autoritaria puede constituir un riesgo para la seguridad de la sociedad.

particular, por Hans Morgenthau. Entre los principios del realismo político, Morgenthau (1989, 63) señala que los Estados se encuentran en una lucha constante por el poder, donde la política exterior tiene la finalidad inmediata de mantener, aumentar o demostrar el poder de uno frente otro; además, que la lucha por el poder implica también la lucha por la supervivencia, por lo que la diplomacia, la defensa militar y las alianzas buscan garantizar el poder y la supervivencia del Estado frente a las amenazas del exterior (Buzan 2010).

Desde la propuesta del modelo realista, seguridad nacional se refiere a la identificación y enfrentamiento de los enemigos del Estado, pero también ha fungido como argumento para el ejercicio del poder de manera autoritaria y en contra de los derechos humanos, cuando ha carecido de controles políticos. Como señalan Aguayo et al. (1990, 17), la noción de seguridad nacional se ha empleado “[...] como parte del esfuerzo por racionalizar y justificar ese autoritarismo de las élites dominantes que frecuentemente desemboca en persecuciones de opositores internos”.³ En ese sentido, la seguridad nacional requiere controles de otros poderes constitucionales, para prevenir y sancionar los abusos de poder de las instituciones responsables de proporcionarla y, en particular, de la policía y las fuerzas armadas. Este tipo de controles fortalecen la capacidad del Estado para brindar seguridad y, además, tal como señalan Diamint (2012, 31) y Benítez (2012, 48), contribuye a mantener la estabilidad, eficiencia y permanencia de los regímenes democráticos.

El concepto tradicional de seguridad nacional empleaba la dicotomía expuesta por Carl Schmitt de “amigo/enemigo”, donde existía una claridad sobre la identidad de los enemigos, determinada por las fronteras de los Estados (Saint Pierre 2012). Sin embargo, a

³ Considerar a la seguridad como la razón de ser del Estado abre la posibilidad de que, con el argumento de buscarla, se suspendan o violen derechos humanos, y se piense en las violaciones como en un sacrificio para lograr un bien mayor (Ignatieff 2004). El riesgo es que dichas violaciones a los derechos humanos no estén debidamente controladas y permitan abusos por parte del gobierno, tal como denuncian Aguayo et al. (1990) y Benítez (2012). Para ello, es necesario que los criterios para suspender los derechos humanos o permitir su violación estén determinados en forma clara y sancionados por instituciones democráticas, que establezcan con claridad las situaciones en que esto es admisible y, sobre todo, la determinación del momento en que dicha situación concluye y, por lo tanto, se deba regresar a la normalidad del Estado de derecho, y asignar responsabilidades respecto a las violaciones que se hubieran cometido (Ignatieff 2004, 21).

partir de la caída del muro de Berlín y de la conclusión de la guerra fría han surgido amenazas nuevas, donde los enemigos son menos claros, y las fronteras nacionales ya no permiten establecer la relación “amigo/enemigo”, y existen otros problemas que no requieren el uso de la fuerza para enfrentarlos. En particular, el terrorismo y el crimen organizado han surgido como las mayores amenazas a la seguridad nacional, y están representadas por organizaciones que no se restringen por fronteras. Además, su acción es poco visible, porque se valen de la estabilidad y del secreto para desempeñar sus actividades.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se ha vuelto obligatorio replantear el concepto tradicional de seguridad nacional, para modificar de manera sustancial las políticas públicas en la materia. La modificación en el significado ha buscado incorporar amenazas a la seguridad, y pensar que no se ubican sólo en el exterior sino también dentro del Estado, lo que obliga a relacionar e integrar a la seguridad nacional y a la pública, separadas por tradición, pero en realidad vinculadas para enfrentar estos nuevos peligros. De manera complementaria, después del impacto del huracán *Katrina* en Estados Unidos, se ha reconocido la necesidad de replantear el enfoque de la seguridad nacional, para incorporar y tomar en cuenta el daño cada vez más severo que pueden causar los fenómenos naturales.

En los países latinoamericanos, el crimen organizado y el incremento de la violencia han expuesto la incapacidad de los gobiernos para enfrentarlos, con las herramientas de la seguridad pública, y han tenido que apoyarse en los responsables de la seguridad nacional o la defensa (Dammert y Arias 2007, 36). En el caso mexicano es claro el reconocimiento que han tenido las fuerzas armadas en la atención de población damnificada por desastres naturales, lo cual evidencia la incapacidad de los gobiernos subnacionales para hacerlo, y la inexistencia de otras dependencias capaces de brindar esa respuesta, obligando al gobierno a apoyarse en las fuerzas armadas para asumir la tarea; esto significa que sus facultades han trascendido a la defensa exterior y se han relacionado de manera más amplia con la interior, lo que evidencia también la relación entre los asuntos tanto de la seguridad interior como de la nacional.

En la actualidad, la seguridad no sólo está en función de intereses militares, sino también en la política, el medio ambiente, la seguridad social, la cultura y la economía (Sánchez y Rodríguez 2007). En particular, como señalan Smyth y Phillips (2006), los riesgos en el mundo moderno se han incrementado al ritmo del cambio en el conocimiento debido, sobre todo, a los cambios tecnológicos; el problema para el gobierno es la identificación de dichos riesgos, la capacidad para determinar el grado de exposición a ellos y la manera de combatirlos. Para ello no puede valerse sólo de las fuerzas armadas y de la diplomacia, sino que requiere de una mayor colaboración inter e intragubernamental, e incorporar a otras dependencias y órdenes de gobierno.

Seguridad pública

La seguridad pública está asociada a la función gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado. Desde la visión liberal, la seguridad nacional se entendía como la defensa del Estado, a través de la diplomacia y la acción militar, y la pública como la acción del gobierno para lograr el control de la sociedad, mediante instituciones como la policía, los sistemas penales, penitenciarios y los manicomios (Melossi y Pavarini 1980; Foucault 2010).

La visión liberal de la seguridad pública considera que el gobierno en su conjunto, no sólo la policía, es responsable de ella. Al analizar la evolución histórica del gobierno, Guerrero (1972), Uvalle (1993) y Foucault (2010) señalan que éste tiene la función de mantener un control y generar certidumbre, para lo cual se apoya en herramientas administrativas, entre las que destaca la fuerza pública. Esto es importante, porque obliga a señalar que la seguridad es responsabilidad de todo el gobierno, aunque en la actualidad se ha restringido a entenderla como consecuencia de la actuación de los cuerpos policiales.

Las definiciones actuales de la seguridad pública aluden a la conservación del orden. En términos de Rosas (2012, 15), “el concepto de seguridad pública se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos”, que se puede entender también como la imposición del orden a través del Estado de derecho y de la repre-

sión, mediante las sanciones judiciales y de la acción policial (Saint Pierre 2012, 42). Además de mantener el orden, de acuerdo con Silva (2011, 214), el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que se encuentren en conflicto o, en otras palabras, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia. 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. 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.

La herramienta más clara se identifica en los cuerpos policiales; sin embargo, como señala Yáñez (2003, 5), no debe entenderse que la fuerza pública sólo está conformada por la policía, sino que incorpora la aplicación de sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales. La policía, como indica Saint Pierre (2012, 43), es responsable de mantener el orden social al imponer el Estado de derecho, y reprimir por la fuerza las conductas antisociales, con el apoyo de los sistemas penal y penitenciario; a lo cual debe agregarse que la responsabilidad debe necesariamente surgir del mismo Estado de derecho, ya que de lo contrario la institución corre el riesgo de convertirse en lo que trata de combatir (Nacos 2010, 205).

Las amenazas contemporáneas a la seguridad han obligado a reconfigurar los significados conceptuales, y a buscar su integración funcional; en particular, las representadas por el crimen organizado, el terrorismo y los desastres naturales, que tienen un impacto local. Sin embargo, de forma gradual se ha demostrado que los gobiernos locales y subnacionales son incapaces de enfrentarlas solos, haciendo necesaria la colaboración intergubernamental y la conformación de la seguridad nacional y pública, cuya articulación se ha desarrollado a través del concepto de seguridad interior. Desde este enfoque se mantiene la visión tradicional de que existen enemigos del Estado que deben ser identificados y enfrentados (incluso eliminados), así como amenazas ambientales, pero que operan o tienen

mayor repercusión dentro del Estado y, sobre todo, en el ámbito local. En consecuencia, esto conduce a la identificación de estos riesgos o peligros, y ayudan al diseño e implementación de estrategias intergubernamentales para combatirlos o eliminarlos.

La seguridad interior

La transformación de los actores políticos después de la guerra fría llevó a una reconfiguración de los conceptos relacionados con la seguridad. La aparición de organizaciones criminales y grupos terroristas condujo a una reorganización de las instituciones de seguridad pública y nacional; al mismo tiempo, las amenazas por epidemias o grandes desastres naturales constituyen riesgos para la salvaguardia del Estado.

Entre los elementos determinantes de la seguridad interior están la coordinación interna de cada orden de gobierno y también lo que existe entre ellas, con el reconocimiento del papel de los gobiernos subnacionales en la estrategia, que por lo general no son tomados en cuenta en la seguridad nacional. Además, permite considerar una variedad de asuntos que trascienden a la seguridad pública y nacional, que se relacionan con la protección ante desastres naturales, grandes accidentes, consumo de recursos naturales y epidemias, entre otros.⁴

El término de seguridad interior se deriva directamente de *homeland security*, desarrollado en Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En particular, a diferencia del concepto de seguridad nacional, los riesgos y amenazas ya no sólo se refieren a la competencia con otros Estados. Desde este enfoque, se piensa que la globalización y los medios de comunicación incrementan la vulnerabilidad y magnifican los efectos, una vez que ocurre alguna contingencia. Por un lado, las sociedades urbanas son muy vulnerables a los desastres naturales, epidemias y a los atenta-

⁴ Es común que a Protección Civil se le haga responsable de atender los grandes accidentes y desastres naturales; sin embargo, es un error habitual asignarles más obligaciones a las dependencias encargadas de proteger a la ciudadanía, que las facultades legales que en realidad les correspondan.

dos terroristas, además de que la globalización ha incrementado la accesibilidad de las organizaciones criminales y terroristas a grandes recursos financieros, armamentistas, técnicos y tecnológicos (Cherstoff 2009; Foster 1978). Esta situación es reconocida por el Gobierno de Estados Unidos, que se ha visto obligado a diseñar e implementar estrategias desde la federación, pero también desde los gobiernos locales y estatales, a través de la integración de sus instituciones en torno a medidas de seguridad interior, para identificar y neutralizar los riesgos y amenazas, y poner énfasis en el papel de los cuerpos policiales, de inteligencia y de reacción inmediata, para la prevención de acciones de estos grupos o la reacción ante su ocurrencia. En palabras de Collins y Baguette (2009, 7), la seguridad nacional se refiere a la protección de los intereses del país, a través del Ejército, de las políticas exteriores y de la comunidad de inteligencia; y la interior a los esfuerzos del gobierno federal y también de los estados, autoridades locales y sus comunidades, para hacer lo propio contra amenazas humanas y naturales.

La seguridad interior requiere de la colaboración de los estados con el gobierno federal; en primer lugar, para que éste los asesore en la identificación y protección de su infraestructura estratégica, así como para la reacción adecuada en caso de ser necesaria. En segundo lugar, para garantizar un flujo de información entre las dependencias gubernamentales, para identificar de manera apropiada los riesgos y amenazas en el territorio, labor primordial de los gobiernos locales y estatales, para neutralizar a los actores que pudieran representar un peligro. Y, en tercero, para apoyar a los estados en el diseño de un plan de seguridad interior, que les permita proteger su infraestructura y a su población, y así reconocer su responsabilidad en la tarea, y fomentar mecanismos para incluir la participación ciudadana.

La estrategia de seguridad interior asigna un papel determinante a los estados, a pesar de ser el gobierno federal el responsable de su diseño. Esto se debe a que todos los desastres son locales, tal como señala Mayer (2009, 38) “cuando ocurre un desastre, la comunidad local es la primera en responder, seguidos del Estado, seguidos por los estados de la región y finalmente por el gobierno federal” (tra-

ducción propia). Este supuesto se apoya en que los gobiernos locales y estatales pueden proveer servicios públicos de manera más eficiente y efectiva que el federal, además de que en estas jurisdicciones se desarrollan innovaciones importantes en el uso de instrumentos de políticas públicas (Judd 1983).

La seguridad como producto de la paz

Seguridad humana

En este apartado, el punto de partida es el modelo “idealista” o liberal que ve a la seguridad como producto de la universalización de los derechos humanos, y parte del reconocimiento de la interdependencia internacional y de la necesidad de colaboración para la protección y desarrollo de la humanidad (Sánchez y Rodríguez 2007; Rousseau y Walker 2010).

La diferencia entre los conceptos de seguridad nacional y humana implica un cambio importante de enfoque. De acuerdo con Tadjbakhsh y Chenoy (2007, 1), la primera se centra en balances y capacidades militares, y la segunda en la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política; en el mismo sentido, para Sánchez y Rodríguez (2007, 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. Un elemento adicional es 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, 13), Sánchez y Rodríguez (2007, 76) y Bélanger (2011, 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. Sin embargo, esta definición es poco aplicable en la realidad, sobre todo cuando se enfrentan cuestiones donde distintos derechos entran en conflicto y es necesario establecer jerarquías y prioridades, como señala Lampron (2011, 159); o cuando se encaran asuntos como el terrorismo, en donde se discute si es aceptable la violación de ciertos derechos humanos como un “mal

menor”, en la búsqueda de proteger la seguridad del Estado, como indica Ignatieff (2003).

La seguridad humana 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 (Roach 2010, 226). Sin embargo, es un concepto cuyo significado es tan amplio, que tiende a ser ambiguo. Además, se ha empleado para justificar la intervención militar de organismos internacionales en favor de ciertas poblaciones y en contra de la opresión, por parte de gobiernos autoritarios, como sucedió en Kosovo, en 1999 (Roach 2010). En comparación, el término seguridad nacional busca ser más preciso al enfocarse en elementos “críticos”, indispensables 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.

Seguridad democrática

La seguridad democrática se propone como una alternativa con carácter multidimensional, que no se apoya sólo en acciones militares, sino que implica cuestiones vinculadas con el bienestar material, la salud física, el acceso a la educación y la cultura y un medio ambiente sano. En otras palabras, “la seguridad democrática aparece como un concepto que supone un modelo político operativo que demanda esfuerzos, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional” (Sánchez y Rodríguez 2007, 144). De manera complementaria, critica el hecho de que con el argumento de proteger la “seguridad nacional” se puedan suspender o violar los derechos humanos, según el criterio del mal menor y, en cambio, se promueva la idea de que la seguridad es consecuencia de la solidaridad ciudadana. Constituye una vertiente de la seguridad humana y, por ende, su eje rector es la universalización de los derechos humanos, y su objetivo es la utilización de todas las capacidades del Estado, para garantizarlos, y así lograr el acceso a los medios que permitan su ejercicio adecuado.

El hueco en la propuesta de la seguridad democrática es la consideración sobre la necesidad de que el Estado responda ante amenazas como el terrorismo o grupos criminales, lo cual requiera sacrificar o violar ciertos derechos humanos a cambio de garantizar otros, paradoja entendida como la disputa por el mal menor (Ignatieff 2004). Desde este enfoque, se reconoce que existen situaciones de emergencia que requieren la suspensión de ciertos derechos, y que deben estar debidamente reguladas y controladas por los poderes constitucionales (Diamint 2012, 32) puesto que si bien los derechos humanos son universales, los recursos para salvaguardarlos son finitos y, en consecuencia, es necesario priorizar unos sobre otros (Ignatieff 2003, 44). Sin embargo, el riesgo de esta visión es que la actuación fuera del Estado de derecho, con el argumento de privilegiar un “mal menor”, implica traicionar los valores y principios fundamentales que se busca proteger, convirtiéndose en lo que trata de combatir (Wilkinson 2006; Nacos 2010).

Los significados tanto de seguridad humana como de la democrática son muy amplios, por lo que tienden a tornarse ambiguos, y a dificultar el diseño de una estrategia gubernamental concreta. En cambio, el concepto de seguridad nacional, pública e interior sí permite identificar las oportunidades, riesgos y amenazas concretas, y contribuir a diseñar algunas específicas de política pública. Sin embargo, la seguridad nacional y la pública son consecuencia de una visión tradicional, que las ve como cuestiones claramente separadas.

El objetivo de este trabajo es analizar si el Estado mexicano cuenta con las herramientas conceptuales en su normatividad para enfrentar los retos actuales de la seguridad, reconociendo que ésta implica riesgos o amenazas locales y nacionales, que exigen estrategias gubernamentales similares. Además, se tiene que tomar en cuenta que en la actualidad éstos provienen de fuentes humanas y naturales, que requieren de la estrecha colaboración inter e intragubernamental; a continuación se analiza la normatividad en la materia, y se discute la forma en que se define la seguridad y cómo se asignan responsabilidades. Según la hipótesis del trabajo, la normatividad mexicana ha restringido el significado de seguridad a la pública y la nacional, para lo cual se propone un cambio de paradigma, en busca de incorporar a la seguridad interior.

La seguridad en la normatividad mexicana

La normatividad federal⁵

La normatividad en México no establece con claridad alguna definición de seguridad. En la Constitución se relaciona el concepto con la seguridad nacional, la pública, la jurídica, la de espacios de trabajo, la social y con la salud pública; sin embargo, sólo ahonda sobre esta última en los artículos 21 y 115. En particular, en el 21 hace alusión a la seguridad pública, como relativa a la investigación y sanción de los delitos, como que “[...] es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas [...]”.

El artículo 89, fracción VI, deposita en el presidente de la república la responsabilidad de preservar tanto la seguridad nacional, la interior como la defensa exterior, con las fuerzas armadas. Asimismo, el artículo 115 determina la concurrencia y coordinación de los estados, municipios y gobierno federal en materia de seguridad pública, y destaca la fracción VII, en donde se reconoce la subsidiariedad existente entre los estados y municipios, para que los primeros brinden apoyo a los segundos en casos de fuerza mayor, así como entre la federación y los estados, de acuerdo con el artículo 119.

La revisión del marco constitucional evidencia que la seguridad es entendida como provisión de orden a través de la fuerza pública, identificada en las fuerzas armadas y en la policía. Además, se reconoce la subsidiariedad entre la federación y los estados, así como entre éstos y los municipios, que se refuerza con la facultad que tiene el Poder Legislativo federal para declarar la desaparición de poderes en los estados y los legislativos estatales, para hacer lo propio respecto de los ayuntamientos. Sin embargo, un elemento importante ausente de la normatividad es la determinación de las causas de fuerza mayor, que pueden conducir a la solicitud de la subsidiariedad o a la

⁵ Toda la normatividad que se cita en este trabajo fue revisada en noviembre de 2011, fecha en que se realizó la presente investigación, por lo que no se incorporaron las reformas posteriores.

desaparición de poderes, así como los criterios para determinar que se ha restablecido el orden y el Estado de derecho.

A pesar de reconocer constitucionalmente la posibilidad de situaciones especiales, que conduzcan a la intervención de otros órdenes de gobierno de manera subsidiaria, no existe un marco legal que la regule. Esto genera problemas operativos, como la incapacidad para regular la actuación de las fuerzas armadas en acciones de seguridad pública, o la inexistencia de un cuerpo intermedio entre ellas y los cuerpos policiales, que debería ser integrado por la guardia nacional, y es ocupado por las fuerzas armadas (Moloeznik 2005, 199), que las expone a un entorno con un marco legal inadecuado, con capacitación y adiestramientos para una función diferente que se ven obligados a desempeñar (lo cual las hace susceptibles de incurrir en violaciones a los derechos humanos), quedando a merced del poder corruptor de las organizaciones criminales, así como a la crítica por los errores en su actuación (Artz 1998).

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.⁶ En cambio, la Ley General para el Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) establece como

⁶ Debe subrayarse que la normatividad en materia de seguridad nacional en México configura un concepto diferente a la teoría sobre ella, ya que no se refiere sólo a amenazas externas sino que permite la incorporación en la agenda de asuntos de orden interno, lo cual conlleva que la propuesta del artículo permita que en vez de sustituir al concepto de seguridad nacional por el de seguridad interior, se incorporen reformas para ampliar los temas que se pueden agregar en su agenda, que aquí se entiende como la de seguridad.

significado de la seguridad pública la misma definición que el artículo 21 constitucional, y agrega en el 2, que: “El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”.

Esta definición lleva a reconocer que la comisión de delitos y las conductas antisociales requieren la acción coordinada del Estado, lo que no se establece en la Constitución sino en la LGSNSP, lo que convierte a la coordinación en una responsabilidad del SNSP y de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), en particular. Sin embargo, ésta no tiene facultad para coordinar a todas las instituciones del Estado y el SNSP no está integrado a ellas, por lo tanto, en realidad no puede hablarse de políticas de Estado en materia de seguridad pública.

La diferencia en la responsabilidad de la seguridad pública y la nacional es evidente, al analizar sus órganos rectores: el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) (véase figura 1).

En la integración de ambos consejos existen diferencias importantes. En el CSN no participan los gobiernos subnacionales, a pesar de contar con la responsabilidad de actuar inmediatamente ante alguna emergencia nacional. Por ende, es necesario reformar la LSN para incorporarlos en el diseño e implementación de las estrategias de seguridad nacional, y reconocer que ante cualquier suceso relacionado con la materia son los que deben responder de forma inmediata.

La definición de responsabilidades de seguridad nacional, de acuerdo con la normatividad federal, limita y excluye a los gobiernos subnacionales, por lo que es necesario incorporar nuevos conceptos que constituyan incentivos para la colaboración intergubernamental. En ese sentido, destaca que en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos se establece, en el artículo primero, segunda fracción, que una de sus misiones es garantizar la seguridad interior; sin embargo, no existe ordenamiento alguno que defina qué se entiende por seguridad interior y, en consecuencia, en qué momento el Ejército debe intervenir para garantizarla. Por lo tanto, con la finalidad de incorporar a los gobiernos subnacionales en la

Figura 1

Integración del CSN y el CNSP

Consejo de Seguridad Nacional	Consejo Nacional de Seguridad Pública
Titular del Ejecutivo federal	
Secretaría de Gobernación (SEGOB) (Secretaría Técnica del CSN)	
Secretaría de la Defensa Nacional	
Secretaría de Marina	
Secretaría de Seguridad Pública (Secretaría Técnica del CNSP)	
Procuraduría General de la República (PGR)	
Secretaría de la Función Pública	Gobernadores de los estados y jefe de Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	Secretario ejecutivo del SNSP
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)	

atención de asuntos que trasciendan a la seguridad pública, la propuesta consiste en desarrollar el concepto de seguridad interior en la normatividad federal, para incluirlos.

En segundo lugar, debe señalarse la importancia del CISEN⁷ como generador de inteligencia para todo el gobierno, sin limitarse a la seguridad pública, a pesar de que existe una confusión constante entre los asuntos que integran las agendas de la seguridad pública y

⁷ Encargado de integrar y coordinar los esfuerzos para la preservación de la seguridad nacional: elaboración de los proyectos de los programas de seguridad nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, mismos que son aprobados por el CSN.

de la nacional (Vázquez 2009; Carrillo 2009). Más adelante se verá que los gobiernos subnacionales carecen de una entidad similar al CISEN.

En tercer lugar, la integración del CSN incorpora dependencias que trascienden a la seguridad pública y al concepto tradicional de seguridad nacional, que la relaciona con el papel de las fuerzas armadas y la política exterior. La participación de dependencias, distintas a las tradicionalmente responsables de la seguridad pública y de la nacional, amplía el concepto de esta última e integra asuntos internos y externos. Esta situación asemeja a la noción de seguridad nacional en México, con la de seguridad interior, lo que permite afirmar que en el caso de la normatividad federal no es necesario un cambio de paradigma, sino un conjunto de reformas que amplíen al CSN y añadan dependencias como la Secretaría de Salud o la de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo cual brindará mayores herramientas para formalizar la integración de agendas de seguridad más amplias y diversas, con temas como las epidemias o el agua.

El significado de seguridad nacional empleado en la LSN es similar al de seguridad interior, propuesto aquí, y se aleja de la definición tradicional de la seguridad nacional. A pesar de ello, la integración de la seguridad interior en la normatividad mexicana permitiría incorporar asuntos diversos en la agenda de seguridad, así como incluir a los gobiernos subnacionales en la estrategia federal, sobre todo al reconocer que en caso de ocurrir algo relacionado con esta materia son ellos los responsables de responder de inmediato. Sin embargo, ya que el concepto de seguridad nacional en México no se ajusta a la definición tradicional, reformas a la LSN permitirían incorporar en el marco legal actual tanto temas vinculados con la seguridad, como la participación de los gobiernos subnacionales en su estrategia.

En conclusión, a escala federal existen diferencias entre el significado de seguridad pública y nacional, ya que esta última implica cuestiones que pueden trascender a la primera, y permite agregar en su agenda a la salud o el medio ambiente; sin embargo, tal como se expondrá, las entidades federativas carecen de esa diferenciación en la definición de seguridad, y sólo cuentan con la seguridad pública, lo que limita su participación.

La seguridad en el marco legal de las entidades federativas

Al igual que en el gobierno federal, las entidades federativas carecen de una definición clara de seguridad. Sin embargo, mientras que en el primero se hace una diferencia específica entre los asuntos de la seguridad nacional y de la pública, en los estados todas las cuestiones relacionadas con la materia son responsabilidad de la seguridad pública. Para sustentar esta afirmación, a continuación se revisan las constituciones estatales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes orgánicas de la administración pública (LOAP) o del Poder Ejecutivo (LOPE), así como las leyes de seguridad pública (LSP).

Las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se abordan temas vinculados con la seguridad, sobre todo, de conservar el orden y la investigación de los delitos, a partir de que el gobernador tiene la responsabilidad de realizar dichas tareas, y se establece que para hacerlo debe apoyarse en los cuerpos policiales que componen la fuerza pública.⁸

La seguridad es entendida en las constituciones locales como consecuencia de la conservación del orden.⁹ La relación causal entre

⁸ Al respecto, la Constitución de Baja California señala que es facultad del gobernador “velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado” (artículo 49, fracción III), también que el orden depende de la seguridad pública y de la persecución de los delitos, por lo que la responsabilidad de la seguridad descansa en las dependencias encargadas de la seguridad pública, en específico en las policías estatal, municipal, ministerial y en el Ministerio Público (artículos 82 y 69). En Baja California Sur (artículos 79, fracción XII, 85 y 148 fracción v) y Veracruz (artículo 49, fracción IV), se establece que la facultad del gobernador para restablecer el orden se ejerce a través de la coordinación de las dependencias encargadas de la seguridad pública y, de manera específica, por las policías. En Jalisco (artículo 50, fracción XII), Nayarit (artículo 69, fracción XXIX), Quintana Roo (90, fracción X), San Luis Potosí (artículo 88) y Tlaxcala (artículo 72), se establece que para conservar el orden, el gobernador debe ejercer la fuerza pública, a través de las policías del estado.

⁹ Debe señalarse que casi ninguna entidad establece las circunstancias bajo las cuales se considera que se ha roto el orden, y justifican que el gobernador asuma el mando de todas las policías -incluso las municipales-, para ejercer la fuerza pública y restaurar el orden. Sólo Nuevo León cuenta con la Ley de Emergencia Policial (LEP), en la que se establece que el gobernador debe asumir el mando de las policías cuando se determine “[...] la existencia de hechos o acontecimientos presentes o futuros inminentes de fuerza mayor, o que por cualquier motivo

orden y seguridad es expresada en las constituciones de Nuevo León (artículo 85, fracción I) y de Zacatecas (artículo 82, fracción XXXII), que señalan que la seguridad de las personas, sus bienes y sus derechos dependen de “[...] la conservación de la paz, la tranquilidad y el orden público [...]”. Las diferencias en el significado de seguridad entre las entidades radica en los asuntos adicionales que constituyen la materia; entre ellos, pueden señalarse los siguientes:

- Coahuila. El gobernador tiene la responsabilidad de proteger la seguridad de las personas, de los caminos, de las finanzas estatales y de la familia (artículos 84, fracciones IX, XII, XV y 173). Además, en su definición se relaciona a la seguridad con la gobernabilidad; sin embargo, se establece que ésta depende de la conservación del orden, el cual se restablece con la intervención de las policías y culmina cuando se restaura el funcionamiento del gobierno (artículo 158-M, fracción VIII).
- Chiapas. Se establece el derecho a la seguridad de la persona, a la social y a la pública, y se diferencian la protección ciudadana, la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad pública y la de sus habitantes, como cosas independientes (artículos 3, 4 y 44); sin embargo, la diferenciación no se confirma en su normatividad secundaria.
- Distrito Federal. Existe la seguridad ciudadana en vez de la pública, que considera como elementos relacionados al desarrollo humano, el medio ambiente, el orden público y la tranquilidad social (artículos 12, fracción X y 19). El Estatuto de Gobierno del D. F., establece una diferencia clara en el desempeño de las policías y la seguridad ciudadana, al señalar que la fuerza pública sólo es un instrumento de la política de seguridad pública, para mantener el orden (artículo 66, fracción XX); en pocas palabras, distingue entre la seguridad pública y la ciudadana, además que el uso de la fuerza pública es sólo un elemento de la política de seguridad pública.
- Hidalgo. Se habla de seguridad civil de la población, además de la individual y social (artículo 8 y 139, j).

alteren gravemente el orden público de uno o más municipios del Estado [...], y destaca que la declaratoria sólo puede hacerla el gobernador (artículos 5 y 6).

- Oaxaca. El Estado debe otorgar a los ciudadanos la “[...] seguridad indispensable para salvaguardar su vida e integridad personal” (artículo 12), para ello no se enfoca sólo en las políticas de seguridad pública sino en la necesidad de implementar aquéllas que impulsen el desarrollo económico, ya que éste permite el fortalecimiento de la democracia y también el “[...] pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales” (artículo 20).
- Nuevo León (artículo 25) y Sinaloa (artículo 73). En las constituciones de ambos, la seguridad pública se refiere a la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, al igual que las libertades, el orden y la paz públicos.

Los casos anteriores reconocen que la seguridad abarca a diversos asuntos, pero asignan su responsabilidad a las dependencias encargadas de la seguridad pública, misma que se convierte en una materia muy amplia, y permite que las policías se involucren en cuestiones que la trascienden, pero que se relacionan indirectamente con ésta o llevan a que los gobiernos carezcan de una agenda de seguridad que integre temas que la sobrepasen.

En la normatividad de las entidades federativas se asume que todas las cuestiones de seguridad pertenecen al ámbito de la pública, y que su responsabilidad se deposita en las policías estatales, municipales, ministeriales, los servicios periciales, los ministerios públicos y los sistemas penitenciarios. En ese sentido, en Chihuahua se menciona que “la fuerza pública es el instrumento legítimo mediante el cual [...] se hace frente a las situaciones, actos y hechos que afectan o ponen en peligro la preservación de la libertad, el orden y la paz público, así como la integridad y derechos de las personas [...]” (Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, LSPECH, artículo 104), lo que refuerza la idea de que el mantenimiento del orden y la paz para salvaguardar la libertad, los derechos y la integridad de las personas sólo puede hacerse por la fuerza;¹⁰ sin embargo, la norma-

¹⁰ A diferencia de la mayoría de los estados en Chihuahua, entre los objetivos de la fuerza pública destaca “hacer cumplir la ley, evitar la violación y garantizar el restablecimiento de derechos fundamentales de las personas; mantener la vigencia del Estado de Derecho; salvaguardar el orden y la paz públicos; evitar la toma, destrozo o incendio de la propiedad pública o privada [...]; garantizar el normal funcionamiento de servicios públicos y el libre tránsito

tividad no determina las responsabilidades y atribuciones, cuando surge alguna amenaza a la seguridad pública que no tenga que ver con conductas criminales o antisociales.

Además de la conservación del orden, la definición de seguridad pública en la mayoría de las entidades es proteger a las personas y sus bienes, pero también sus libertades y sus derechos. Para lograrlo se enfoca en la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos y conductas antisociales, sin determinar si dichas acciones son las únicas necesarias para velar por las libertades, los derechos de la ciudadanía y para la conservación del orden. En ciertos estados, la LSP reconoce que la seguridad no se refiere sólo a la prevención, investigación y sanción de los delitos o la reinserción de los delincuentes y menores infractores. En Baja California Sur, la seguridad pública “[...] tiene como fines mantener y preservar las libertades, el orden y la paz pública, salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas”, pero para alcanzar este fin sólo se plantea realizar la función establecida en el artículo 21 de su Constitución (artículos 3 y 4).

La amplitud en el significado de seguridad y el depósito de la responsabilidad en las instituciones de seguridad pública es común a todas las entidades. Al respecto, destaca la de Campeche cuyos objetivos son “salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con apego a los derechos humanos, mediante la prevención general y especial de los delitos [...]”, y deposita la responsabilidad en las instituciones policiales en su LSP (2 y 3); o los casos de Puebla (artículo 4, fracciones III y IV), Jalisco (artículo 30, fracción XXIII) y Nuevo León (artículo 5, fracción I) donde se establece que la seguridad pública tiene el objetivo de respetar y hacer respetar las garantías y los derechos humanos, así como garantizar el ejercicio de los reconocidos en la Constitución y otras leyes; o Querétaro, que establece la garantía del orden público y la paz social “[...] a través de la prevención y combate a todo tipo de conductas antisociales, así como la protección de personas y sus bienes, ante siniestros y

de personas y bienes; disuadir a personas que participen de manera violenta en conflictos que comprometen el mantenimiento del orden público” (LSPech, artículo 108).

desastres naturales [...]” (artículo 33). Entre las definiciones más amplias, se encuentra la del Estado de México, que integra a la “seguridad ciudadana”, y toma como eje central y tiene como objeto: “[...] proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y orgánica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; fortalecer a las instituciones y propiciar condiciones durables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades en un ambiente de paz y democracia” (artículo 2).

Las definiciones mencionadas de seguridad pública le dan a ésta un significado amplio, y permiten que intervengan elementos ajenos a ella, pero limita su responsabilidad a los cuerpos policiales. La división hecha en el gobierno federal entre seguridad pública y nacional, permite que en esta última la SEGOB contribuya en la identificación de oportunidades, riesgos y amenazas, así como en el diseño de estrategias de política pública para aprovecharlos, mitigarlos o eliminarlos. Sin embargo, las SEGOB estatales carecen de facultades similares, lo que les impide involucrarse en la atención de temas distintos a la seguridad pública o contribuir en el diseño e implementación de estrategias de política pública para la seguridad, que se apoyen de la coordinación intra e intergubernamental. Es importante el papel de las SEGOB de los estados, porque son las responsables de coordinar al gobierno e integrarlo en torno a estrategias que trasciendan la seguridad pública, la salud o la protección civil. Y se han encargado de la atención de cuestiones políticas. En general, de la conducción de “asuntos de orden interno”, como en el caso de Aguascalientes; “política interna”, en Jalisco; “orden político”, en Nuevo León; “orden político interno”, en Querétaro o de “política interior”, en el resto.¹¹

En la mayoría de los estados, la SEGOB ha perdido la facultad de coordinar al gabinete.¹² La coordinación del gobierno se hace en

¹¹ Si bien “orden interno” y “política interior” parecen tener implicaciones diferentes, en términos generales se refieren a la conducción de la política (*politics*), es decir, la relación del Ejecutivo con la sociedad civil, con otros poderes y órdenes de gobierno.

¹² La facultad de la SEGOB para coordinar al gobierno se encuentra explícitamente en Baja California y Puebla. En el primero, vigila la marcha general de la administración pública, para

función de materias específicas, como educación, salud, desarrollo social, protección civil o seguridad pública, pero no se hace cargo de la coordinación gubernamental en términos generales; en Aguascalientes, dicha facultad se deposita en la Jefatura de Gabinete, que es equivalente a una secretaría. En todas las entidades, las políticas de seguridad pública y la coordinación gubernamental son responsabilidad de la SSP. La consecuencia de esto es que la política de seguridad se restrinja al combate del crimen y las conductas antisociales, así como a mantener y restablecer el orden, sin embargo, la seguridad no depende sólo de combatir dichos aspectos.

En casi todos los estados las facultades de seguridad de la SEGOB se han trasladado a las SSP.¹³ Destacan ciertos casos específicos en donde a las SEGOB se les reconocen facultades para intervenir en asuntos de seguridad, por lo general relacionados con: a) la participación dentro de los consejos estatales de seguridad pública (CESP); b) la imposición de sanciones administrativas; c) la posibilidad de celebrar acuerdos con las instituciones electorales, para garantizar la seguridad durante los comicios; d) la posibilidad de ejercer la función del gobernador del estado para emplear la fuerza pública necesaria para restablecer el orden; e) colaborar con el gobierno federal en el uso de armas de fuego, explosivos, migración, combate al narcotráfico y al crimen organizado y f) la protección civil.¹⁴

asegurar el cumplimiento de las instrucciones y criterios dictados por el gobernador, y en el segundo funge como coordinadora del gabinete.

¹³ Coahuila está entre las entidades federativas donde la SEGOB tiene mayores facultades en seguridad pública; es la responsable de la coordinación gubernamental en dicha materia, y en protección civil y ciudadana, aunque la política es elaborada por la SSP (LOAPCoah, artículo 24, fracción xxxi). En otros estados, la SEGOB está facultada para organizar y supervisar a las policías preventivas y de tránsito, así como de ocuparse de la prevención social de la delincuencia, como en Colima (LOAPCol, artículo 21 fracciones XII y XIII); o también mantienen la regulación, operación y supervisión de los centros de readaptación social y tratamiento de menores infractores, como en el Distrito Federal (LOAPDF, artículo 23, fracción II), la LSPQ de Querétaro (artículo 11) y la LOPEV de Veracruz (artículo 17, fracción XL). De manera similar, en Baja California Sur se reconoce la posibilidad de que los temas políticos deriven en asuntos de seguridad pública, y establece la posible intervención de las fuerzas públicas, pero no aclara quién asume el mando en estas situaciones.

¹⁴ Además, entre las facultades que conserva la SEGOB en la mayoría de las entidades federativas se encuentra la protección civil. Sin embargo, en Chiapas, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco ésta se ha trasladado a la SSP, mientras que en el Distrito Federal y en Veracruz se ha constituido una Secretaría de Protección Civil.

En las LOAP o LOPE, la seguridad se refiere al combate de conductas antisociales y criminales, por lo que es entendida sólo como seguridad pública y se le asigna esta responsabilidad a los cuerpos policiales.¹⁵ Sin embargo, hay variaciones en la definición de seguridad, entre las que destacan las siguientes:

- Seguridad alimentaria. En el Distrito Federal se reconoce que la seguridad trasciende a la pública, y se toma en cuenta también a la alimentaria, en la Ley de Seguridad Alimentaria del Distrito Federal (LSADF), que es un derecho de todos los habitantes del D.F., y la encargada de ejercerla es la Secretaría de Desarrollo Social (LSADF, artículos 1 y 10).
- Medio ambiente y recursos naturales. Aspectos considerados por la normatividad de Guerrero y Tamaulipas, en relación con la seguridad.
- Protección Civil. La atención a la ciudadanía en caso de desastres, emergencias, siniestros o accidentes está contemplada en la LSP-Col de Colima (artículo 2).
- Combate a la corrupción. Incluyen este tema la LOAPMich de Michoacán (artículo 25, fracción VII) y la homóloga de Tamaulipas (LOAPTam artículo 13, fracción III).
- Generación de confianza hacia las instituciones. Está incluida en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo (LSSPHgo artículo 2, fracción X), en la homóloga de Nuevo León (LSSPNL artículo 5, fracción VI) y de Sinaloa (LSSPSin artículo 5, fracción III).

La finalidad de la transmisión de las facultades en materia de seguridad pública de la SEGOB hacia las SSP es profesionalizar la provisión de la seguridad pública, y reducir la influencia política sobre ella. Este proceso es igual al desarrollado por el gobierno federal, sin embargo éste conservó a un órgano de inteligencia estratégica –sin facultades operativas, lo que impide la existencia de “policías secretas” o “policías políticas” (Vázquez 2009, 20)– pero las entidades

¹⁵ En pocas entidades se considera entre sus fines brindar apoyo o atención a las víctimas del delito, como en Hidalgo (artículo 2, fracción VIII), en la LOAPNL de Nuevo León (artículo, fracción IV), en la de Tlaxcala (LOAPTlax artículo 47, fracción IV) y en la LSPSin de Sinaloa (artículo 5, fracción III).

no lo hicieron. En vez de ello, sólo han establecido sistemas de inteligencia para la seguridad pública y, en algunos casos, unidades de análisis político dentro de las SEGOB, pero que no sirven como apoyo para el resto de las dependencias.

La complejidad de los aspectos que constituyen riesgos o amenazas para la seguridad necesita que los gobiernos estatales cuenten con la capacidad de diseñar estrategias integradoras, para enfrentarlos, y que trasciendan a la seguridad pública y a la protección civil. En particular, el uso de los recursos naturales, la seguridad alimentaria y la salud pública, entre otros, requieren que en la normatividad de los estados se incorpore un concepto más amplio de seguridad, por ejemplo el de “seguridad interior”, que le permita a la SEGOB generar la inteligencia para todo el gobierno, como lo hace el CISEN en el federal, así como coordinar al gobierno en torno a estrategias para atender dichas cuestiones.

En pocas palabras, la seguridad es un asunto muy amplio que la normatividad de las entidades federativas restringe en su definición al significado de la seguridad pública. La SEGOB federal cuenta con facultades para integrar al gobierno en torno a políticas de seguridad que trascienden a la seguridad pública, a través del CSN. Sin embargo, debido a que en los estados la seguridad se entiende sólo como la pública, las políticas en la materia son responsabilidad de las SSP, las cuales buscan coordinar al gobierno a través de los CESP, pero sin la capacidad de abordar temas que vayan más allá de la persecución de los delitos y el mantenimiento del orden.¹⁶ Para hacer explícita la limitación de los CESP para tratar la seguridad, y su capacidad para integrar al gobierno de los estados e impulsar la colaboración intergubernamental, en un apéndice se expone la integración de dichos consejos.

Conclusiones

De acuerdo con el análisis expuesto, es posible afirmar que la definición de *seguridad* en la normatividad mexicana está restringida, y se

¹⁶ La política de seguridad se plasma en los programas estatales de seguridad pública, elaborados por la SSP y aprobados por el CESP o por el gobernador.

entiende sólo como *seguridad pública*, y que existen diferencias claras en los significados de la *seguridad nacional* y de *seguridad pública*, pero éstas no se reproducen en la normatividad de las entidades federativas.

La complejidad de las amenazas y riesgos de seguridad actuales cuestiona las definiciones existentes sobre seguridad, en especial en cuanto a la jurisdicción entre niveles de gobierno y dentro de ellos. En cambio, la incorporación del concepto de seguridad interior en la normatividad federal permitiría incluir en la agenda de gobierno asuntos relacionados con la seguridad, que no correspondan a las definiciones actuales de seguridad pública o de seguridad nacional, y así facilitar la cooperación intra e intergubernamental, y flexibilizar los límites jurisdiccionales.

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 subnacionales 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.

La definición de seguridad en los estados considera una relación causal entre el orden y la seguridad pública, y como fin de ésta la preservación de la integridad, derechos y libertades de las personas, pero hacen totalmente responsables a las dependencias policiales. En ese sentido, la introducción del concepto de seguridad interior en la normatividad estatal permitirá incorporar en la agenda a la alimentaria, a los recursos naturales y a la salud, entre otros, así como constituir estrategias de gobierno integrales para enfrentar problemas complejos como el crimen organizado o los desastres naturales que, si bien son responsabilidad de las instancias encargadas de la seguridad pública y de protección civil, requieren de la participación de varias dependencias gubernamentales.

La incorporación del concepto de seguridad interior abriría la posibilidad de incluir otros temas de seguridad, de manera equi-

valente a la agenda del gobierno federal, y elaborar estrategias para enfrentarlos. Sin embargo, para lograrlo es necesario que las constituciones locales y las leyes orgánicas de la administración pública de los estados brinden a las SEGOB facultades para coordinar al gobierno, y diseñar las estrategias de seguridad interior. De esta manera, las epidemias, los desastres naturales, los grandes accidentes y el uso de recursos naturales se pueden agregar a la agenda de seguridad y atender en forma integral y coordinada. En pocas palabras, la introducción de la seguridad interior permitirá al Estado estar preparado ante la ocurrencia de este tipo de eventos. También implicaría reformar las facultades de las SEGOB. En el caso del gobierno federal será necesario constituir un nuevo consejo de seguridad interior o reformar el actual CNS, con la finalidad de abarcar a la Secretaría de Salud, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Desarrollo Social, entre otras, así como a los gobiernos subnacionales. En los estados será necesario devolver a las SEGOB la facultad para coordinar al gobierno en torno a estrategias integrales de política pública, así como diseñar un organismo similar al CSN, que se ocupe de la seguridad interior.

El hecho de que la seguridad se limite a la pública, deja fuera de la agenda de gobierno cuestiones que constituyen riesgos o amenazas para la integridad; asimismo, no permite la coordinación en los gobiernos y entre sus diferentes órdenes para enfrentarlos. En consecuencia, en caso de alguna contingencia de seguridad, que no se ajuste a los parámetros establecidos en la normatividad actual, las dependencias responsables se ven rebasadas por la magnitud de los fenómenos o bien las corporaciones policiales asumen un papel más activo en el diseño e implementación de políticas públicas, que trascienden a la seguridad pública, pero que están relacionadas con la función que les otorga la normatividad. En ese sentido, la seguridad interior sería una alternativa para que los gobiernos diseñaran estrategias para que estos fenómenos no los sorprendieran, y así estarían preparados y, en general, podrían garantizar la seguridad.

Recibido en julio de 2012

Aceptado en noviembre de 2012

Bibliografía

- Aguayo, Sergio, Bruce Bagley y Jeffrey Stark. 1990. México y Estados Unidos: en busca de la seguridad. En *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, compilado por Aguayo y Bagley, 17-40. México: Siglo XXI.
- Artz, Sigrid. 1998. The Complexity of a U. S.-Mexican National Security Threat: Mexico's Weak Institutions Versus Powerful Organized Crime Syndicates. En *Junior Scholars Training Program*, compilado por J. S. Tulchiny y C. J. Arnson, 27-55, Working paper 237.
- Barbé, Esther y Orienta Perni. 2001. Más allá de la seguridad nacional. En *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, coordinado por Carlos Cueto y Javier Jordán, 3-8. Granada: Editorial Comares.
- Bélanger, Pierre-Gilles. 2011. La libertad en un contexto de seguridad y la búsqueda del equilibrio para el ciudadano. En *Ciudadanía, seguridad y derechos humanos: una propuesta conjunta*, coordinado por ídem., y Luis Eduardo Zavala, 57-84. México: EGAP.
- Benítez Manaut, Raúl. 2012. Nuevos desafíos doctrinarios en América Latina en seguridad y defensa: el peligro del retroceso. En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, coordinado por Marcela Donado, 47-48. Buenos Aires: RESDAL.
- Buzan, Barry. 2010. The English School and International Security. En *The Routledge Handbook of Security Studies*, coordinado por Myriam Dunn Cavelty y Victor Mauer, 34-43. Nueva York: Routledge.
- Carrillo Olea, Jorge. 2009. CISEN: 20 años de historia. En *CISEN: 20 años de historia*, compilado por Guillermo Valdés, 23-35. México: CISEN.
- Chertoff, Michael. 2009. *Homeland Security. Assessing the First Five Years*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

- Collins, Pamela A., y Ryan K. Baguette. 2009. *Homeland Security and Critical Infrastructure Protection*. Connecticut: Praeger Security International.
- Dammert, Lucía y Patricia Arias. 2007. El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política. En *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, editado por Lucía Dammert y Liza Zúñiga, 21-66. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Diamint, Rut. 2012. La institucionalidad democrática de la defensa. En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, coordinado por Marcela Donado, 31-32. Buenos Aires: RESDAL.
- Foster, James L. 1978. New Conventional Weapons Technologies: Implications for the Third World. En *Arms Transfers to the Third World: The Military Buildup in Less Industrial Countries*, coordinado por Ra'anna, Uri et al., Estados Unidos: Westview Press.
- Foucault, Michel. 2010. *El nacimiento de la biopolítica*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero Orozco, Omar. 1972. Modernización y administración pública. *Revista Mexicana de Ciencia Política* 68: 21-25.
- Ignatieff, Michael. 2004. *El mal menor. Ética política en una era de terror*. Madrid: Taurus.
- _____. 2003. Los derechos humanos como política. En *Los derechos humanos como política e idolatría*. Barcelona: Paidós.
- Judd, Dennis. 1983. The States in the Federal System. En *Encyclopedia of Policy Studies*, editado por Stuart S. Nagel. Nueva York: Marcel Dekker.
- Lampron, Louis Philippe. 2011. La seguridad: importancia del derecho, peligros del valor. En *Ciudadanía, seguridad y derechos humanos: una*

- propuesta conjunta, dirigido por Luis Eduardo Zavala y Pierre-Gilles Bélanger. México: EGAP.
- Mayer, Matt A. 2009. *Homeland Security and Federalism*. California: ABC-Clio.
- Melossi, Darío y Massimo Pavarini. 1980. *Cárcel y fábrica: los orígenes del sistema penitenciario*. México: Siglo XXI.
- Moloeznik, Marcos. 2005. La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1): 169-212.
- Morgenthau, Hans J. 1989. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Nacos, Brigitte. 2010. *Terrorism and Counterterrorism*. Nueva York: Pearson.
- Roach, Kent. 2010. Canada's Responses to Terrorism: Human Security at Home? En *Canada's Foreign & Security Policy*, editado por Nik Hynek y David Bosold. Oxford: Oxford University Press.
- Rosas, María Cristina. 2012. ¿Cómo será (o debería ser) la agenda de seguridad del nuevo gobierno en México? En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, coordinado por Marcela Donado. Buenos Aires: RESDAL.
- Rousseau, David L., y Thomas C. Walker. 2010. Liberalism. En *The Routledge Handbook of Security Studies*, coordinado por Myriam Dunn Cavelty y Victor Mauer. Nueva York: Routledge.
- Saint Pierre, Héctor. 2012. Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad. En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, coordinado por Marcela Donado, 42-43. Buenos Aires: RESDAL.

- Sánchez David, Rubén y Federmán Rodríguez Morales. 2007. *Seguridad, democracia y seguridad democrática*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- 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.
- Smyth, Stuart J., y Peter W. B. Phillips. 2006. Pervasiveness of Risk in Modern Society. En *Governing Risk in the 21st Century*, editado por P.W. B. Phillips, 1-10. Nueva York: Nova Science Publishers.
- Solé, Carlota. 1998. *Modernidad y modernización*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Anthrpos Editorial.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou y Anuradha M. Chenoy. 2007. *Human Security. Concepts and Implications*. Nueva York: Routledge.
- Uvalle Berrones, Ricardo. 1993. *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*. México: Plaza y Valdés.
- Vásquez Colmenares, Pedro. 2009. Comunicación de don Pedro Vásquez Colmenares. En *CISEN: 20 años de historia*, compilado por Guillermo Valdés Castellanos, 19-22. México: CISEN.
- Wilkinson, Paul. 2006. *Terrorism Versus Democracy*. Nueva York: Routledge.
- Yáñez Romero, José Arturo. 2003. *Policía preventiva en la región central de México y el modelo gaditano de seguridad interior*. University of California en San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies. <http://escholarship.org/uc/item/5bz000d6> (noviembre de 2012).

Apéndice

Integración de los consejos estatales de seguridad pública

Los CESP integran en todas las entidades federativas a los siguientes funcionarios:

Gobernador

Secretario de Gobierno¹⁷

Secretario de Seguridad Pública o fiscal general

Procurador general de Justicia o fiscal general

Además, en su mayoría, a representantes en el estado de las dependencias del gobierno federal que conforman el CNSP de la siguiente manera:¹⁸

Integración de los CESP

	Comandante de la zona militar en la entidad (SEDENA)	Comandante de la región naval en la entidad (SEMAR)	Delegado de la PGR en el estado	Delegado en la entidad de la Policía Federal	Delegado de la SEGOB	Delegado del CISEN	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Aguascalientes	x		x	x			
Baja California							
Baja California Sur							
Campeche							
Chihuahua				x			
Coahuila	x		x	x			
Colima	x	x	x	x		x	
Chiapas	x	x		x			x
Distrito Federal							

¹⁷ El secretario de Gobierno no participa en los consejos de seguridad de Jalisco y Nayarit.

¹⁸ En Durango y San Luis Potosí se deja abierta la participación a los delegados del gobierno federal integrantes del CNSP. Además, en Chihuahua sólo se permite la participación de un representante del gobierno federal, con voz y voto, similar al Estado de México, donde los delegados federales sólo son invitados con voz, pero sin voto. En Chiapas se integra un representante del Instituto Nacional de Migración.

Integración de los CESP (continuación)

	Comandante de la zona militar en la entidad (SEDENA)	Comandante de la región naval en la entidad (SEMAR)	Delegado de la PGR en el estado	Delegado en la entidad de la Policía Federal	Delegado de la SEGOB	Delegado del CISEN	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Durango							
Estado de México							
Guerrero	X			X			
Guanajuato	X		X	X		X	
Hidalgo	X		X	X		X	
Jalisco	X		X	X		X	X
Michoacán							
Morelos	X		X	X			
Nayarit	X	X	X	X			
Nuevo León	X						
Oaxaca	X	X	X	X		X	
Puebla							
Querétaro	X		X				X
Quintana Roo	X	X	X	X			
San Luis Potosí	X						
Sinaloa	X	X		X	X		
Sonora	X	X	X	X	X	X	X
Tabasco	X	X	X	X		X	X
Tamaulipas	X		X	X	X		
Tlaxcala	X		X	X			
Veracruz	X		X	X	X		
Yucatán	X		X	X			
Zacatecas	X		X	X			

Los consejos integran a otros actores de la siguiente manera:¹⁹

Integración de los CESP (continuación)

	Presidentes municipales	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	Diputados	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Representación de ciudadanos
Aguascalientes	x				
Baja California				x	
Baja California Sur		x	x		
Campeche	x				
Chihuahua	x				x
Coahuila	x	x	x		x
Colima	x	x		x	
Chiapas	x			x	
Distrito Federal					
Durango	x				
Estado de México	x	x	x	x	x
Guerrero					
Guanajuato	x			x	x
Hidalgo			x		
Jalisco		x	x		
Michoacán		x	x		
Morelos	x	x	x	x	x
Nayarit	x				x
Nuevo León	x	x	x		x
Oaxaca					
Puebla	x				
Querétaro		x	x		x
Quintana Roo	x	x			
San Luis Potosí	x		x	x	
Sinaloa	x	x	x	x	x
Sonora	x	x	x	x	x
Tabasco	x		x		
Tamaulipas		x	x		
Tlaxcala	x				
Veracruz	x				
Yucatán					
Zacatecas	x		x		

¹⁹ Algunas entidades incluyen a otras dependencias como las encargadas de las finanzas públicas, como Baja California, Campeche, Coahuila, Morelos, Sonora, Yucatán y Zacatecas; la contraloría, como en Campeche; o las secretarías de Educación Pública y de Economía, como en Morelos.

La gran mayoría de las entidades federativas consideran la posibilidad de invitar al consejo a las dependencias encargadas de la protección civil y de los centros de readaptación social.