

BEATRIZ EUGENIA  
RAMÍREZ SAAVEDRA

# LA CRISIS DE SEGURIDAD Y LA AGENDA DE RIESGOS DE SEGURIDAD NACIONAL

¿LA PÉRDIDA DE LA PAZ PÚBLICA  
PUEDE AMENAZAR  
LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN?

PRÓLOGO  
JOSÉ ZAMORA GRANT



EDITORIAL PORRÚA  
AV. REPÚBLICA ARGENTINA 15  
MÉXICO

## PRÓLOGO

Aun sin considerarme un especialista en la materia, agradezco la distinción que Beatriz hizo a mi persona para prologar este libro de su autoría. Estoy seguro que el vínculo académico nacido en el seno del Instituto Nacional de Ciencias Penales, del cual me congratulo, fue la razón para que me encargara esta tarea que asumo con gusto y responsabilidad.

La problemática social y política que suponen los fenómenos de seguridad pública y de seguridad nacional se refleja, sin duda, en la dificultad de abordar teóricamente estas dos variables en el contexto de las ciencias penales, lo cual implica un reto en sí mismo que la autora ha asumido con profunda responsabilidad y gran éxito.

Una disyuntiva histórica desde los orígenes del Estado es traída a colación en esta obra, desde un enfoque singular de argumentación: la dicotomía entre la seguridad del Estado y la seguridad de los particulares, que siempre se muestra en un balance inversamente proporcional.

La disyuntiva surge en los orígenes mismos del Estado, como Estado absoluto: la seguridad del Estado exigía de amplias facultades para éste, en detrimento de las libertades de los gobernados; ampliar las libertades de éstos restringiría las potestades de aquél, por supuesto en detrimento de su propia seguridad. La problemática no acabaría con el advenimiento del Estado moderno y la consagración paulatina de los derechos humanos en términos de igualdad. Tal inercia caracterizaría en lo subsecuente a la organización política de la modernidad: a mayores limitantes a las libertades de los gobernados, mayores potestades para el Estado; y a mayores límites a las potestades del Estado, mayores libertades habría para los gobernados; una fórmula —desde entonces y hasta la fecha— inversamente proporcional.

La represión será una variable presente en el devenir de la modernidad pese a su falta de correspondencia con la democracia, y si bien ha ido cambiando en sus modalidades, siempre va encontrando nuevas formas para su legitimación y arraigo en políticas públicas.

La fórmula trasciende si consideramos que aún en la modernidad, con el creciente reconocimiento de las libertades de los gobernados, es necesario restringir las mismas para la consecución de la vida organizada. Es la fórmula del derecho moderno, prácticamente no hay libertades ilimitadas,

en tanto que las mismas se colisionarían con los derechos de los demás. El problema se centra no en si las libertades deben restringirse, sino en cuánto se deben restringir; lo que lleva a un debate complicado tanto en su análisis como en su ejecución.

El derecho que consagra los derechos humanos también los restringe frente a la función que ejerce el Estado para hacer posible la vida gregaria; sin embargo, la decisión histórica de cuánto se debe restringir un derecho ha marcado la pauta para la evaluación ideológica de la tendencia y muestra tra la ruta hacia los anhelos democráticos de la contemporaneidad.

El derecho en la modernidad, con base en el reconocimiento de los derechos fundamentales, daría vida al Estado moderno y sentaría las bases de la organización política democrática y económico capitalista. El Estado en la modernidad, bajo las variables jurídicas con fundamento en la libertad, desplegaría sus potestades al amparo del derecho y aquella legitimación sustentada en la divinidad perdería piso ante una nueva organización social, ahora horizontal, con base en la igualdad. Se dejarían atrás las inercias de un Estado absoluto en las que las prerrogativas de unos cuantos en detrimento de las libertades de la mayoría regían la vida social, política y económica de las naciones. No obstante, las tendencias represivas de las políticas públicas en detrimento de las libertades del otro, en mayor o menor medida, nos muestran que aquellas variables no fueron del todo superadas y que de alguna manera encontraron para la fórmula un nuevo asidero, gracias —como antaño— a una fuente de legitimación; misma que ofreció el propio modelo jurídico con soporte en el principio de legalidad.

Por ello las expectativas democráticas en la justicia penal —como en general, en todas las instituciones de la modernidad— llevan su propio derrotero, su propio proceso evolutivo. La democracia es medible en tanto su desarrollo; una unidad de medida sin duda sigue siendo aquella fórmula de derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y los particulares, donde la balanza puede inclinarse hacia uno u otro de los lados. Por ello, la democracia también en temas de justicia penal se convierte más en un anhelo que en una realidad, el cual será medible en tanto la propia justicia penal resulte menos lesiva y más respetuosa de los derechos de los involucrados.

En la historia del Estado moderno, son recurrentes las fórmulas que no sólo han truncado el proceso evolutivo de las sociedades hacia la democracia, sino que además han significado un retroceso como si el propio Estado quisiera regresar a su posición fetal; esto es, a su fórmula originaria, al Estado absoluto, de muchas potestades para el Estado y pocas potestades para los individuos.

Las sociedades también viven sus propios procesos de transformación, tendientes a hacer de la vida organizada algo cada vez más complejo y de

mayores riesgos, lo que ha hecho de la seguridad una función también cada vez más compleja, de mayores riesgos y de difícil consecución.

Las políticas represivas como solución a la problemática no se han hecho esperar. La violencia desmedida con la que la criminalidad se conduce hoy día pareciera requerir de una reacción también violenta y por ende restrictiva de los derechos humanos, ello incluso parece encontrar su propia legitimación. Sin embargo, una evaluación crítica nos lleva a recordar que las políticas represivas en la modernidad no han rendido frutos —o al menos los deseables— y sí, por el contrario, han generado detrimento en los derechos de todos. ¿Por qué tendrían que funcionar ahora, si no lo han hecho antes? Por ello la evaluación es en términos de democracia, y si ésta es nuestro referente, toda política que amplíe las potestades del Estado y restrinja los derechos de los gobernados es contraria a la evolución democrática de las sociedades, la obstaculiza, la inhibe.

México no sólo no es la excepción, sino que vive hoy día una evidente crisis en materia de seguridad, que ha motivado que como política pública para enfrentar la problemática, dé tratamiento como amenazas de seguridad nacional a fenómenos de seguridad pública, y ello, como bien lo explica nuestra autora, tiene sus consecuencias.

Dar tratamiento de amenazas de seguridad nacional a fenómenos de seguridad pública, independientemente de si encuentra o no legitimación la política pública en cuanto tal, es a mi juicio un retroceso en el proceso evolutivo de nuestra sociedad de expectativas democráticas; pues supone acudir a la represión para solucionar el problema.

El análisis desde esta perspectiva es, sin embargo, primario; la complejidad de las variables que concurren en la problemática, desde las conceptuales hasta las políticas y económicas, son las que hacen del trabajo que aquí prologo una obra de trascendencia para la disciplina. La objetividad en el análisis y la argumentación que la caracterizan permiten identificar desde muchas aristas aquellas variables que concurren en el fenómeno, e independientemente de las conclusiones tan atinadas que se plantean, el lector podrá arribar a sus propias conclusiones, lo que da a este trabajo un mérito invaluable.

A la obra que prologo, le sientan perfectamente los calificativos de originalidad, pertinencia y de irrefutable actualidad; es sin duda un trabajo indispensable para entender nuestra realidad en la materia y auguro se erigirá como referente importante en el recuento y análisis histórico de los fenómenos que hoy nos agobian.

## INTRODUCCIÓN GENERAL

La crisis de seguridad pública por la que ha atravesado el país durante la etapa de la alternancia en el poder a nivel federal, ha propiciado que se confundan, o incluso se iguallen, las agendas de seguridad pública y la de seguridad nacional. Bajo la sensación de urgencia despertada por la emergencia se ha perdido la distinción entre un ámbito de actuación y otro, lo que ha favorecido que se diseñen políticas que terminan produciendo resultados por debajo de lo esperado, los cuales son además contrarrestados por los efectos no deseados que generan. Ahí se inscribe la escalada de violencia que azota a amplias regiones del país, por más que las autoridades intenten justificar sus manifestaciones interpretándolas como "indicadores del éxito" de la estrategia que han seguido, la cual resulta a todas luces inadecuada.

Para superar la confusión que distingue a las políticas en la materia es obligado definir las características de los fenómenos de seguridad pública que ha enfrentado el país durante ese periodo, con un grado de peligrosidad tal que podría justificar su tratamiento como amenazas a la seguridad nacional y lo que ello implica en el terreno práctico. El tratamiento de fenómenos de seguridad pública como amenazas o riesgos a la seguridad nacional puede conducir a un mayor deterioro del orden tanto público como interno, si no se efectúa bajo un enfoque sistémico e integral, sino a partir de diagnósticos insuficientes y, en consecuencia del diseño e instrumentación de estrategias ineficaces, fundamentalmente reactivas y de corto plazo.

Este libro se orienta, en respuesta, a construir un enfoque teórico y metodológico para analizar las condiciones que deben presentarse para considerar fenómenos de seguridad pública como amenazas a la seguridad nacional, a fin de evaluar las posibles consecuencias, sobre todo los efectos no deseados, y presentar conclusiones que den cuenta de la complejidad de los retos en la materia.

El método propuesto ha sido diseñado bajo la consideración de que son las propias exigencias de conocimiento que plantea el objeto de estudio, en este caso, multidimensional y muy dinámico, las que lo determinan debido a que no hay reglas universales sobre cómo investigar la realidad social,

se trata siempre de un proceso creativo, abierto a las circunstancias y al investigador como sujeto del mismo.<sup>1</sup> La finalidad que orienta la definición del método a diseñar es entender los factores que condicionan e inciden en la actual crisis de inseguridad pública y hacer una revisión racional y crítica de las políticas de seguridad pública y nacional, así como de su necesaria vinculación y complementariedad, sin que el punto de encuentro borre la línea que las separa y garantiza su especificidad, debido a que esa falta de claridad es más que suficiente para que las políticas en seguridad acaben generando escenarios no deseados —en términos coloquiales, que “el remedio resulte peor que la enfermedad”—, como pareciera que está sucediendo con la mal declarada guerra contra el narcotráfico que emitiera Felipe Calderón Hinojosa al inicio de su mandato.

El primer tema de seguridad pública, entendido bajo una acepción amplia, que fue considerado en forma oficial como un asunto de seguridad nacional fue el narcotráfico. En 1987, el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, calificó al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional, un año después de que hiciera lo propio su homólogo estadounidense, Ronald Reagan. Esta estrategia se ha ido profundizando con el paso del tiempo, sin haber generado resultados que incidan en forma efectiva en la solución del problema, el cual tiende, incluso, a agravarse, por lo cual son cada vez más frecuentes las voces que demandan su revisión y, eventual, abandono. Esa posibilidad se dificulta por la escalada de violencia asociada al narcotráfico y a la guerra en su contra declarada por el Poder Ejecutivo Federal. Mientras prevalezcan los riesgos que caracterizan a la actual crisis de seguridad pública, no existen condiciones para instrumentar un cambio de estrategia radical, a pesar de que la actual resulte insuficiente o inadecuada, debido a que el lapso de tiempo que requiere la consolidación de ese cambio favorecería el avance del crimen organizado. Ello permite afirmar que el país se encuentra en esa materia bajo una encrucijada.

Para evitar que la escalada de violencia que han contribuido a crear las políticas seguidas por los gobiernos de la alternancia en materia de seguridad nacional y pública se profundice, es necesario entender los puntos de convergencia entre ambas y sobre todo aquellos donde se retroalimentan y complementan. Dada la variedad y la complejidad de los temas a abordar, al inicio de cada uno de los capítulos de este libro presento una síntesis de su contenido y al final un apartado de conclusiones con base en lo expuesto en los subcapítulos respectivos. De modo que me limitaré, en este momento, a señalar, a grandes rasgos, la finalidad de cada capítulo.

<sup>1</sup> Véase Rubio, María José y Varas, Jesús, *El análisis de la realidad, en la intervención social. Métodos y Técnicas de Investigación*, Madrid, Ed. CCS, 1997, p. 237.

El primero: *Delimitación conceptual de la “seguridad nacional”* se orienta a definir el concepto de “seguridad nacional”, a reflexionar sobre las razones de su desprestigio y a presentar un método para su manejo teórico, a fin de construir el instrumental analítico que se requiere para discurrir sobre las condiciones necesarias para incluir fenómenos de seguridad pública en la agenda de seguridad nacional. En el primer subcapítulo: “Problemas teóricos”, analizo la complejidad del concepto y presento un método para su manejo teórico; el segundo: “Relación con los conceptos de justicia, desarrollo, soberanía, Estado, nación y gobierno”, se enfoca a la revisión de los conceptos que están estrechamente vinculados con la seguridad nacional; en tanto en el tercero: “Frente a la ‘seguridad global’” y en el cuarto: “Frente a la ‘seguridad humana’”, desarrollo los conceptos que son mayormente afines al de seguridad nacional, con el propósito de facilitar su comprensión, por contraste.

El segundo capítulo: *Delimitación conceptual de la “seguridad pública”* se aboca a analizar el concepto de “seguridad pública” bajo las versiones “restringida”, donde se privilegia la preservación del orden público, y “amplia”, donde el énfasis es puesto en los derechos humanos, así como a definir los ejes teóricos para transitar de una a otra y, finalmente, distinguir entre las dimensiones “objetiva” y “subjetiva” de ese concepto. De modo que se compone de tres subcapítulos orientados a cada uno de esos aspectos, respectivamente, bajo los siguientes títulos: “bajo una versión restringida”, “bajo una versión amplia” y “percepción ciudadana”.

En el tercer capítulo: *Condiciones genéricas para considerar fenómenos de Seguridad Pública como amenazas a la Seguridad Nacional* indago sobre las condiciones que deben presentarse, en forma genérica, para que un fenómeno de seguridad pública sea catalogado como de seguridad nacional. En el primero subcapítulo: “Delitos que por su naturaleza son considerados contrarios a la seguridad de la Nación” abordo los delitos establecidos en el *Código Penal Federal*, en el Libro Segundo, Título Primero y analizo si, de acuerdo con el objeto jurídico tutelado, son contra la seguridad de la nación o del Estado; en el segundo: “Ventanas de vulnerabilidad externas generadas por fenómenos delictivos”, reflexiono sobre las condiciones relacionadas con la seguridad pública que favorecen la incidencia en asuntos internos de actores externos —estatales o no— con efectos negativos para la soberanía nacional, las cuales han sido generadas por errores o deficiencias del propio gobierno y a las que denomino “ventanas de vulnerabilidad”; en el tercero: “Gobernabilidad y paz pública”, respondo si es adecuado o no asociar la actual crisis de inseguridad pública con una situación de ingobernabilidad, lo cual implica revisar las formas de control que ha ejercido el gobierno federal sobre el crimen organizado y los cambios que han experimentado durante la alternancia en el poder; en el cuarto: “Amenazas

zas a la integridad del Estado”, presento las amenazas a la integridad del Estado que han sido del interés de la comunidad internacional durante la Posguerra Fría y averiguo si el Estado mexicano está atravesando o no por un periodo de “colombianización”, y finalmente, en el quinto: “Precariedad del Estado de Derecho”, respondo si la insuficiente capacidad del gobierno mexicano para asegurar la integridad física de los habitantes de su territorio y la propiedad legal de sus bienes ha puesto en entredicho la existencia del Estado de Derecho, así como en dónde se encuentran las principales deficiencias y a qué se deben.

En el cuarto y último capítulo: *Consecuencias del eventual tratamiento de la Seguridad Pública como un asunto de Seguridad Nacional* examino qué consecuencias cabría esperar de presentarse en torno a algunos fenómenos de seguridad pública las condiciones genéricas planteadas en el anterior, que justificarían teóricamente el que fueran tratados como amenazas a la seguridad nacional. En el primer subcapítulo: “Evaluación de la situación actual” reviso distintas fuentes de información estadística sobre el tema para determinar los rasgos más peligrosos; en el segundo: “Sometimiento a las políticas de los Estados Unidos de América en la materia”, reflexiono sobre las implicaciones de subordinar la política de seguridad nacional de México a la establecida por el gobierno estadounidense, lo cual realizo desde la “versión amplia” y posteriormente desde la “versión restringida” del concepto de seguridad nacional, y finalmente, en el tercero y último: “Efectividad de las soluciones militares en el combate a la delincuencia”, hago un breve recuento de los acontecimientos clave que han ido ensanchando la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y la efectividad de sus resultados en el combate al narcotráfico, mediante su incidencia en la reducción del consumo en los Estados Unidos de América del tipo de narcóticos en cuya oferta participan grupos delictivos mexicanos, debido a que esa política fue, en cierta forma, impuesta por el gobierno de ese país, sin desconocer la debilidad crónica de las instituciones policiales mexicanas.

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PRÓLOGO .....	VII
INTRODUCCIÓN GENERAL .....	XI

### CAPÍTULO 1

#### DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA "SEGURIDAD NACIONAL"

PRESENTACIÓN .....	3
1.1 Problemas y consideraciones teóricas sobre la definición de seguridad nacional .....	8
1.2 Relación con los conceptos de justicia, desarrollo, soberanía, estado, nación y gobierno .....	43
1.3 Frente a la "seguridad global" .....	65
1.4 Frente a la "seguridad humana" .....	90
CONCLUSIONES PARCIALES .....	102

### CAPÍTULO 2

#### DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA "SEGURIDAD PÚBLICA"

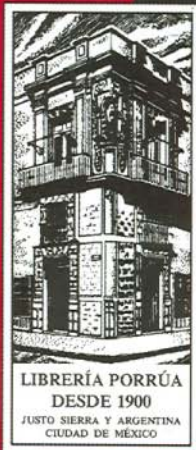
PRESENTACIÓN .....	111
2.1 Bajo una visión restringida .....	116
2.2 Bajo una visión amplia .....	174
2.3 Percepción ciudadana .....	202
CONCLUSIONES PARCIALES .....	208

CAPÍTULO 3  
CONDICIONES GENÉRICAS  
PARA CONSIDERAR FENÓMENOS DE SEGURIDAD PÚBLICA  
COMO AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

PRESENTACIÓN .....	217
3.1 Delitos que por su naturaleza son considerados contrarios a la seguridad de la Nación .....	222
3.2. Ventanas de vulnerabilidad externas generadas por fenómenos delictivos .....	234
3.3 Gobernabilidad y paz pública .....	261
3.4. Amenazas a la integridad del Estado .....	282
3.5. Precariedad del Estado de Derecho .....	296
CONCLUSIONES PARCIALES .....	317

CAPÍTULO 4  
CONSECUENCIAS DEL EVENTUAL TRATAMIENTO  
DE LA SEGURIDAD PÚBLICA  
COMO UN ASUNTO DE SEGURIDAD NACIONAL

PRESENTACIÓN .....	327
4.1 Evaluación de la situación actual .....	332
4.2 Sometimiento a las políticas de los Estados Unidos de América en la materia .....	343
4.3 Efectividad de las soluciones militares en el combate a la delincuencia .....	372
CONCLUSIONES PARCIALES .....	394
CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES .....	403
BIBLIOGRAFÍA .....	415



La crisis de seguridad pública que ha padecido el país durante los dos mandatos presidenciales de la alternancia en el poder ha mostrado la debilidad (heredada y no corregida aún) de las instituciones gubernamentales encargadas de prevenir y castigar la comisión de delitos. El apremio generado por la emergencia en que nos han sumido las expresiones de violencia asociadas al crimen organizado ha sido un terreno fértil para las “ocurrencias” motivadas por la falta de una reflexión seria y sistemática sobre los retos y peligros que enfrentamos en ese terreno.

El debate sobre la escalada de violencia que llena los espacios informativos ha involucrado a autoridades, políticos, académicos, periodistas y a miembros de la sociedad civil, pero no ha alcanzado todavía un nivel de calidad que permita elaborar diagnósticos ciertos y, a partir de ellos, soluciones efectivas. Ese vacío ha propiciado que se busquen remedios “mágicos”, cuya viabilidad y eficacia no resiste el menor análisis, o bien que el tema sea utilizado por la clase política como bandera electoral o un arma discursiva para desacreditar a los oponentes políticos mediante acusaciones sin suficiente evidencia, las cuales no se canalizan y resuelven en los tribunales.

El mayor mérito de la obra que el lector tiene en sus manos es que constituye una reflexión a profundidad sobre el tema, orientada a llenar ese vacío, donde encontrará definiciones precisas sobre conceptos que son esenciales para comprender la crisis de seguridad pública que afecta al país, así como un análisis detallado sobre los riesgos implícitos en el diseño e instrumentación de políticas públicas equivocadas que terminan generando efectos no deseados que rebasan con creces los supuestos beneficios que pretenden generar. Las preguntas que fungen como ejes analíticos de este estudio son las siguientes: ¿cuándo un asunto de seguridad pública puede afectar a la seguridad de la nación? y ¿cuál debe ser la orientación de las políticas que es necesario llevar a cabo para generar soluciones efectivas?

Primera edición



9 786070 905216