

Marcos Pablo Moloeznik

Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales)

El presente trabajo, intenta combinar el marco teórico y doctrinario de la seguridad y de sus respectivos instrumentos coercitivos, con las políticas y estrategias sectoriales, es decir con la praxis gubernamental. Se trata de una interpretación desde un ámbito académico mexicano, la Universidad de Guadalajara, que desde hace poco mas de una década dedica esfuerzos sistemáticos al estudio del fenómeno de la seguridad como apolítica pública.

En tanto que, con el objeto de dar inicio al desarrollo analítico propuesto, se parte de la siguiente apreciación del sociólogo *Max Weber* sobre la naturaleza del Estado-Nación: "

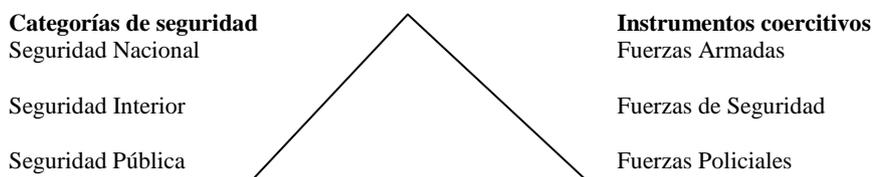
[Un] Estado es una comunidad humana que reclama (exitosamente) el "monopolio del uso legítimo de la fuerza física" dentro de un territorio dado.

Sin embargo, actualmente se podría cuestionar o poner en entredicho la vigencia o validez de esta aseveración, ante la emergencia de nuevos actores transnacionales, tales como el terrorismo, el crimen organizado transnacional (en especial, el narcotráfico) e incluso verdaderos ejércitos privados (conformados por mercenarios o *peorros de la guerra*), que no respetan fronteras ni soberanía nacionales, al tiempo que le disputan el poder al Estado. "

Pero, más allá de reconocer este escenario internacional caracterizado por la violencia y el uso de la fuerza al margen de las reglas de juego institucionalizadas y de sus legítimos depositarios, nadie en su sano juicio puede negar la existencia del Estado-Nación como el principal sujeto del Derecho de Gentes. De esta manera, el Estado constituye todavía el principal referente de la persona humana, en tanto entidad que le garantiza el goce de sus derechos así como la coexistencia pacífica en el seno comunitario.

Bajo esta perspectiva, el Estado se erige en árbitro de los conflictos sociales y cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones y sancionar a quienes quebranten las reglas de juego consagradas en el marco normativo. Dicho en otras palabras, del uso de la fuerza institucional que debe dosificarse, dependiendo de la dimensión espacial y temporal, del riesgo y amenaza, y de circunstancias particulares.

En este marco, para nosotros existen tres categorías o niveles de seguridad, a cada una de las cuales le corresponde un determinado instrumento coercitivo; de ahí que la autoridad deba ser sumamente cuidadosa en la identificación y definición de cada situación que demande el recurso a la fuerza. Se trata de una relación de tipo jerárquica, que puede representarse con una pirámide (inspirada en la jerarquía jurídica propuesta por Hans Kelsen), en cuyo vértice se encuentra la Seguridad Nacional, en el medio la Seguridad Interior y en su base la Seguridad Pública.



A partir de estos conceptos, " es posible llevar a cabo un diagnóstico de la situación que guarda la República Mexicana en materia de seguridad.

Seguridad Nacional

Si bien el término *Seguridad Nacional* se viene utilizando de manera sistemática desde la década de los años ochenta, tanto en los discursos oficiales como en los documentos rectores del desarrollo, el principal problema es la ausencia de una definición oficial que de cuenta de sus contenidos y alcances; por el contrario, a lo largo de su historia política contemporánea, en México la Seguridad Nacional se ha caracterizado por una situación de ambigüedad que dejó expedito el camino para la razón de Estado y el control de todo movimiento o fuerza política diferente a la oficial. "

Tampoco el arribo al poder de un gobierno diferente al PRI modifica este estado de cosas en la materia, puesto que la actual administración no va más allá de identificar las notas esenciales de la Seguridad Nacional, sin profundizar en su significado:

Características esenciales de la seguridad nacional mexicana bajo gobierno de alternancia

- Se concibe como un medio para alcanzar los fines últimos del Estado que buscan el bienestar general de la sociedad.
- Se considera condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos.
- Su carácter integral requiere la participación sistemática de las instancias competentes de la materia, a través de un esquema de coordinación de carácter permanente.

Fuente: Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional; en, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, 9 de abril de 2003, página 1.

De conformidad con estas características y con la doctrina universal, podemos afirmar que la *Seguridad Nacional* es aquella que tiene por fin velar por los intereses vitales de la Nación, es decir, aquellos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tales como la vigencia del Estado de Derecho, el respeto por los derechos fundamentales y la preservación de la soberanía e integridad territorial, entre otros. Por su propia naturaleza, estos intereses son de carácter permanente y trascienden a los gobiernos en turno; cualquiera sea el partido político en el poder, su obligación es la de preservarlos. Por lo tanto, la *Seguridad Nacional* se corres-

ponde con la supervivencia misma del Estado-Nación y, por lo mismo, se ubica en la mayor jerarquía o al más alto nivel de las categorías de seguridad.

Tal vez la única innovación del actual gobierno de alternancia descansa en la identificación de nuevas o inéditas amenazas a la seguridad nacional, plasmadas en su Plan Nacional de Desarrollo, entre ellas: " la corrupción, la pobreza, las diferencias sociales y la falta de oportunidades, el deterioro del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos de los migrantes en la frontera sur en congruencia con las exigencias mexicanas con sus connacionales en la frontera norte.

A la que se suma la creación del denominado Gabinete de Seguridad Nacional, "...como instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional". "

En cuanto a su composición, se encuentra presidido por el propio titular del Poder Ejecutivo de la Federación, y se integra además por el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Seguridad Pública, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); adicionalmente, se contempla invitar como miembro permanente al Procurador General de la República. Lo que llama la atención es la *exclusión del Secretario de Relaciones Exteriores*, a diferencia de experiencias similares del pasado, sobre todo en un ámbito donde se busca la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior. Se trata de una grave omisión si se tiene en cuenta que México acaba de fungir como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el periodo 2002-2003 y que adicionalmente fue -los días 27 y 28 de octubre de 2003- sede de la Conferencia Hemisférica sobre Seguridad, de la que se desprendió una *Declaración sobre Seguridad en las Américas* bajo consenso, con el patrocinio de la Organización de Estados Americanos (OEA) "

Mientras que, para garantizar los intereses vitales y combatir las amenazas a la *Seguridad Nacional*, el Estado mexicano cuenta con las Fuerzas Armadas; a la sazón núcleo duro de la fuerza y argumento final del Estado-Nación, preparado para hacer la guerra. En el caso de México, su Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos enumera las siguientes misiones: "

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
 - II. Garantizar la seguridad interior;
 - III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
 - IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;
- y,
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Adicionalmente, debido a que la delincuencia organizada se identifica como una amenaza real a la seguridad nacional mexicana, anualmente los efectivos bajo las armas son comprometidos directamente y empeñados en su combate.

Las Fuerzas Armadas mexicanas se encuentran integradas en dos Secretarías de despacho, Defensa Nacional (SEDENA) que integra al ejército y fuerza aérea y Marina (SEMAR) que representa al poder naval y, por ende, a su marina de guerra.

Los titulares de ambas dependencias gubernamentales son militares en actividad, egresados del curso de Estado Mayor y prácticamente no hay personal civil desempeñándose en estas Secretarías. Esto probablemente explique que la abrumadora mayoría de los militares se ocupen de actividades de carácter burocrático, en detrimento de las operativas y de aprestamiento. Tampoco existe una instancia como el Estado Mayor Conjunto que integre a las tres fuerzas.

Cabe señalar que la principal fuerza armada en México es el Ejército, cuyo despliegue abarca toda la geografía nacional, bajo la doctrina de la defensa territorial.

En rigor de verdad, en México no existe la Fuerza Aérea, ya que el componente aéreo se encuentra subordinado al Ejército; por lo tanto, estamos en presencia de una especie de aviación de ejército, que puede ser comparada con cualquier otra arma como infantería, artillería, caballería, blindados e ingenieros.

Con respecto a su Armada, la mexicana puede ser clasificada como "costera", " es decir, la más baja categoría que se corresponde más con un servicio de guardacostas que propiamente con una marina de guerra. Esta situación constituye un serio déficit para una Nación bioceánica, con un extenso litoral marítimo y abundantes riquezas en su zona económica exclusiva (ZEE) que el Derecho del Mar le reconoce a los Estados ribereños como México.

Seguridad Interior

Si bien en México estamos en presencia de una laguna jurídica, puesto que no se define a la seguridad interior, vale la pena abreviar en la doctrina del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que asume como tales situaciones caracterizadas por violencia y los disturbios interiores, así como las tensiones internas," en las que generalmente las fuerzas policiales son rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva; zonas grises, difíciles de aprehender, que se ubican entre el conflicto armado y la paz, y que obligan al Estado a hacer uso de la fuerza.

Esto explica la génesis de las llamadas fuerzas intermedias para hacer frente a estas situaciones atípicas analizadas por el CICR: en general, para garantizar la estabilidad, seguridad interior y paz social, los gobiernos apelan o recurren a las denominadas *fuerzas intermedias o fuerzas de seguridad*. Se trata de un *núcleo duro de policía*, cuyo personal posee "estado militar" y que encuentra sus orígenes en los dos grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la independencia de las trece colonias de Norteamérica y la revolución francesa, con la emergencia de la Guardia Nacional y la Gendarmería Nacional, respectivamente. "

En el caso de la Gendarmería Nacional, etimológicamente *gente de armas*, se la define como una fuerza militar que vigila la seguridad pública, el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes; y que participa, legítimamente, en la defensa de la nación. "

Si bien se reconoce su antecedente histórico en la *maréchaussée*, creada a principios del siglo V -con atribuciones mixtas, civiles y militares, y un campo de acción sobretudo en el medio rural; el acta de nacimiento de la Gendarmería Nacional puede

considerarse la ley de organización general del 16 de febrero de 1791, que en su artículo 1 dispone que "La *maréchaussée* se llama desde entonces *Gendarmerie Nationale*."

Más adelante, cuando Napoleón Bonaparte escribe al rey de Nápoles, la describe magistralmente como:

...una organización que no existe en ningún otro país de Europa (...) es la manera más eficaz para mantener la paz y la tranquilidad...una vigilancia mitad civil, mitad militar, esparcida por todo el país y que da los informes más precisos...

Por su parte, la independencia de las trece colonias de Norteamérica y su Constitución federal, consagran la institución de la Guardia Nacional; a la sazón, agrupación paramilitar de gente armada, para la defensa del país y del orden público, bajo un mando territorial."

La misma se puede definir como la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y preservar la soberanía del país, así como la paz y el orden internos; y tratándose de casos de emergencia, se encuentra preparada para solucionar la situación crítica, sin movilizar el ejército, o bien ejercer un control efectivo mientras llegan los militares.

La guardia nacional responde a la concepción de nación y pueblo en armas, así como al modelo constitucional federal y en Estados Unidos sus antecedentes históricos descansan en la milicia colonial de 1637 y su reglamentación en la primavera de 1792 -ya como nación independiente- al promulgarse la ley de llamamiento y de milicia uniforme (*The Militia Act*). De esta forma, de la mano de la revolución, se institucionaliza la tradición del "ejército dual" y se conservan las milicias históricas (reserva de ciudadanos-soldados), junto con una pequeña fuerza profesional que aporta experiencia militar y poder de permanencia.

En el caso mexicano, la Fracción VI del Artículo 89 de su Ley Fundamental le confiere al Presidente de la República la facultad de disponer de las fuerzas armadas para la *seguridad interior* y la defensa exterior de la Federación. Asimismo, la planeación militar en México se deriva de las misiones de sus Fuerzas Armadas, enumeradas en párrafos anteriores: los planes DN-II y DN-III se llevan a cabo y se actualizan constantemente en respuesta a la *seguridad interior* y a los casos de desastre, respectivamente. Esto es así, porque la realidad mexicana se caracterizaba por la ausencia de fuerzas intermedias.

Aunque en la Constitución de México se encuentra plasmada la figura de la Guardia Nacional, que es tomada del modelo de Estados Unidos, la recurrencia a las Fuerzas Armadas como una constante histórica en México, reside tanto en la Guardia Nacional como letra muerta constitucional (ya que no existe una ley que la reglamente y jamás ha sido activada de 1917 a la fecha), como al hecho de presentarse situaciones que ponían en entredicho el orden y la tranquilidad públicas y la paz social y ante las cuales las policías se mostraban impotentes.

Sin embargo, para nosotros esto cambia con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) " con la misión de

Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a las leyes y a los derechos humanos de las personas.

Esta nueva institución nace oficialmente el 4 de enero de 1999, "bajo la modalidad de: ...órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación"; con la intención trunca de fusionar a la policía federal de caminos (antes dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), la fiscal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y migratoria (Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación). Resulta ser un esfuerzo trunco, porque no se logra incorporar a estas dos últimas corporaciones policiales, pero sí a los efectivos de la extinta policía federal de caminos, a elementos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), "instituciones que -siguiendo a Sergio Aguayo- *tienen relativamente solucionado el problema de la corrupción*". "

La PFP, que desde el 30 de noviembre de 2000 depende de la flamante Secretaría de Seguridad Pública, se erige en una fuerza intermedia o policía militarizada que marca el techo o límite entre los militares y los policías; cubriéndose así un vacío en materia de instrumentos coercitivos estatales que probablemente evita tener que empeñar a las Fuerzas Armadas en el restablecimiento del orden público en el futuro. Ahora resta como asignatura pendiente definir claramente que entiende el poder público en México por seguridad interior.

Seguridad Pública

En otro orden, el artículo 21 constitucional mexicano establece que "la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala." Se trata, por tanto, de una competencia concurrente o responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno y que, desde el punto de vista policial, se traduce en un modelo de carácter descentralizado, en el que en un mismo ámbito territorial coexisten policías municipales, estatales y federales.

En cuanto a su concepción, la ley reglamentaria la define como "...la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos..." "

En ese tenor, el propio Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, reconoce en la seguridad pública "...la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar el patrimonio de la población son las bases para el desarrollo sólido en lo económico, político y para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad". "

A fines de 1994 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al consagrarse en el último párrafo de su Artículo 21: "...La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública." Dicho en otros términos, es un verdadero mandato constitucional que obliga al establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública, para la más eficiente y eficaz labor de coordinación en la materia; porque, tratándose de un modelo de seguridad descentralizado, en el que coexisten autoridades e instituciones federales, estatales y municipales en un mismo ámbito territorial, la coordinación se erige en un factor de carácter estratégico.

Posteriormente y con este antecedente inmediato, el 11 de diciembre de 1995 se publica la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; ley reglamentaria del artículo 21 constitucional que plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios deben garantizar una política coherente y coordinarse en esta materia.

El citado sistema de seguridad incluye, entre otros, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la determinación de las políticas de seguridad pública; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; realización de acciones y operativos conjuntos; profesionalización de la masa crítica humana; y, desarrollo de relaciones de nuevo cuño con la sociedad.

También en esta materia se consagra la participación de los militares: la propia Ley General citada, " integra a los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que de esta manera forman parte del máximo órgano de coordinación del sistema, el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Esto significa que las Fuerzas Armadas mexicanas participan también en funciones que se corresponden con la seguridad pública. Incluso, el máximo tribunal de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cinco Tesis de su Pleno en el mismo sentido (Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96) " establece que las tres fuerzas armadas "pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles", lo que deja expedito el camino hacia la militarización de la seguridad pública en México.

Esta interpretación de la máxima instancia judicial en México, contrasta con el Artículo 129 constitucional que a la letra reza:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Como quiera que sea, en los últimos años, las políticas públicas en materia de seguridad constituyen la antítesis de las recomendaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al: "militarizar las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia así como expandir el rol de las Fuerzas Armadas; en lugar de apostar por el modelo de policía comunitaria, reconocer e impulsar la importancia de la profesionalización policial y canalizar la participación y energías sociales. Tampoco la llegada al poder del primer gobierno de alternancia en México, de la mano de Vicente Fox modifica este estado de cosas; por el contrario, incluso se extiende el proceso de militarización a la procuración de justicia, con la designación del general de brigada de justicia militar Marcial Rafael Macedo de la Concha como titular del Ministerio Público de la Federación.

Reflexión final

Recapitulando, como detentador del monopolio legítimo de la fuerza, el Estado cuenta en México con tres categorías de seguridad, a cada una de las cuales le

corresponde un determinado instrumento coercitivo. El poder público, a quien el pueblo en su calidad de soberano le confía el monopolio de la violencia, debe tener la capacidad y el discernimiento como para seleccionar adecuadamente el uso de la fuerza de conformidad con las circunstancias y situaciones emergentes.

Además de las tres fuerzas presentadas a lo largo del trabajo, el Estado cuenta con otras herramientas y métodos al margen del poder coercitivo que la sociedad le confiere. De esta forma, la prevención y la política social, constituyen antídotos que, eventualmente, logran evitar las actuaciones del aparato de seguridad-inteligencia estatal.

Pero más allá de este reconocimiento, cualquier Estado-Nación que se precie de serlo necesita contar con su brazo armado para imponer coactivamente sus decisiones y obligar al respeto de las reglas de juego establecidas por la comunidad en su conjunto. Tratándose de un Estado de Derecho, el respeto a los derechos y libertades fundamentales impone mecanismos de rendición de cuentas y control sobre los instrumentos y usos de la fuerza pública: la democracia exige así la transparencia y la subordinación del aparato de seguridad-inteligencia, tanto a la dimensión política que lo gobierna, como al ciudadano en tanto beneficiario y soberano. En síntesis y para finalizar, la democracia debe basarse en una concepción ciudadano-céntrica que deje de lado o abandone la tradicional de la razón de Estado.