

R EDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Carlos Antonio Flores Pérez

Carlos Antonio Flores Pérez estudia el doctorado en ciencia política en la UNAM. Ha sido docente en la FCPys y en el CISEN. Este ensayo es una adaptación de su tesis de maestría, "Seguridad nacional y democracia en México; la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia".

A lo largo de la mayor parte del siglo xx la concepción de la seguridad nacional mexicana, sobre todo por lo que respecta a la seguridad interior, se identificó con los intereses del régimen posrevolucionario, del partido en el poder, e incluso de la fracción política que de manera temporal hubiera alcanzado la presidencia de la república. Esta perspectiva favoreció que en determinados momentos las instituciones encargadas de la seguridad nacional fueran empleadas para reprimir o debilitar a diversos sectores de la oposición política al régimen, incluso a aquella parte de la misma que no poseía un carácter disruptivo. De todo ello resulta que el concepto de seguridad nacional en México mantiene un carácter polémico.¹

Retos fundamentales para la consolidación² de la naciente democracia mexicana es reconstruir las concepciones generales de la seguridad nacional mexicana y reestructurar las herramientas institucionales de su puesta en operación. Sin embargo, es poco probable que se puedan alcanzar tales objetivos en tanto no se modifique la perspectiva autoritaria y la incertidumbre jurídico-institucional con los que han operado los organismos de seguridad nacional, mientras los actores políticos sustantivos no acuerden las nuevas dimen-

siones de la concepción de la seguridad nacional y las acciones y límites sancionados para los organismos encargados de su custodia.

Es evidente que el Estado mexicano ha carecido de una doctrina de seguridad nacional. En este caso doctrina se refiere a un conjunto de axiomas que le permita apreciar, de manera unificada, las posibles amenazas contra la seguridad nacional, así como los lineamientos de acción a seguir frente a las mismas, más allá de preferencias políticas particulares.³

La falta de una doctrina de seguridad nacional ha favorecido una extrema flexibilidad, esto es, una respuesta *ad hoc* hacia diversos acontecimientos considerados como amenazas a la seguridad nacional.

Desde luego, una redefinición de la concepción de seguridad nacional remite a la necesidad de debatir un tema más amplio: los fundamentos del proyecto nacional, a fin de identificar y consensar los objetivos nacionales permanentes, que por definición requieren para su cumplimiento del compromiso colectivo.⁴

Es posible sostener que la falta de consenso hacia el proyecto nacional debilita a la seguridad nacional. La discrepancia sobre sus contenidos disminuye la adhesión real que dicho proyecto tiene.⁵ Un consenso absoluto respecto a todos los puntos que integran el proyecto nacional es impensable. La jerarquización de los intereses nacionales y los recursos que el gobierno debe destinar a su consecución son aspectos sujetos a debate en toda sociedad democrática. Sin embargo, es preciso distinguir los elementos que —de manera independiente del matiz político de las diversas ideologías e intereses sustentados por los actores políticos sustantivos— son indispensables para la supervivencia del Estado nacional—en su acepción más simple de población, territorio y gobierno— y de las instituciones que la sociedad mexicana ha dispuesto para sí. Estos es, los objetivos nacionales permanentes.

Un requisito de la consolidación democrática es el carácter inclusivo del nuevo régimen que se pretende instaurar, de manera que ninguna opción política dispuesta a cumplir con las reglas del procedimiento democrático quede excluida de la posibilidad de participar en la competencia política, de manera equitativa.⁶ Lo anterior obliga a redefinir la concepción de la seguridad nacional mexicana y el papel

que los organismos encargados de protegerla han de desempeñar respecto a la sociedad política y a la sociedad civil.

La revisión de las bases del Estado requiere de un alto grado de convergencia entre las principales fuerzas políticas.⁷

De acuerdo con lo expresado por el general Vega García, secretario de la Defensa Nacional,

...el poder de un Estado sólo podrá ser utilizado cuando los objetivos nacionales estén claramente establecidos... es vital para cualquier país iniciar, por cuanto se refiere a seguridad nacional, con la determinación de los objetivos nacionales, siendo éstos donde se tendrán que sintetizar las aspiraciones e intereses nacionales, para proyectarlos a todo el ámbito del Estado.⁸

Sin embargo, este objetivo no se puede alcanzar sin reestructurar el contenido y papel de los organismos encargados de la seguridad nacional, debido al rol que desempeñaron a lo largo del régimen autoritario. Dado que un acuerdo amplio sobre el proyecto de nación a seguir pasa por la definición de nuevas reglas democráticas, que abarquen aspectos de profundización de la aplicación de la ley en terrenos no restringidos a lo electoral, la consolidación democrática requiere de una mayor transparencia y explicitación de las tareas encomendadas a los organismos de seguridad del Estado. De otra manera es difícil pensar en un ambiente que mantenga un mínimo grado de confianza entre las partes, de que la coerción estatal no se impondrá ya por motivos políticos a las fuerzas que reconocen las reglas institucionales del proceso democrático.

Sólo a partir de un adecuado control institucional puede esperarse que los servicios de inteligencia del Estado mexicano incrementen su profesionalización y cumplan la función de garantes de la seguridad nacional, no del régimen o del gobierno en turno.⁹

Una legislación sobre el tema también permitirá si no erradicar sí disminuir los márgenes de arbitrariedad con que tales organismos se han desempeñado en el pasado, con la continua violación de derechos humanos que les ha sido concomitante.¹⁰

Las cuentas con el pasado

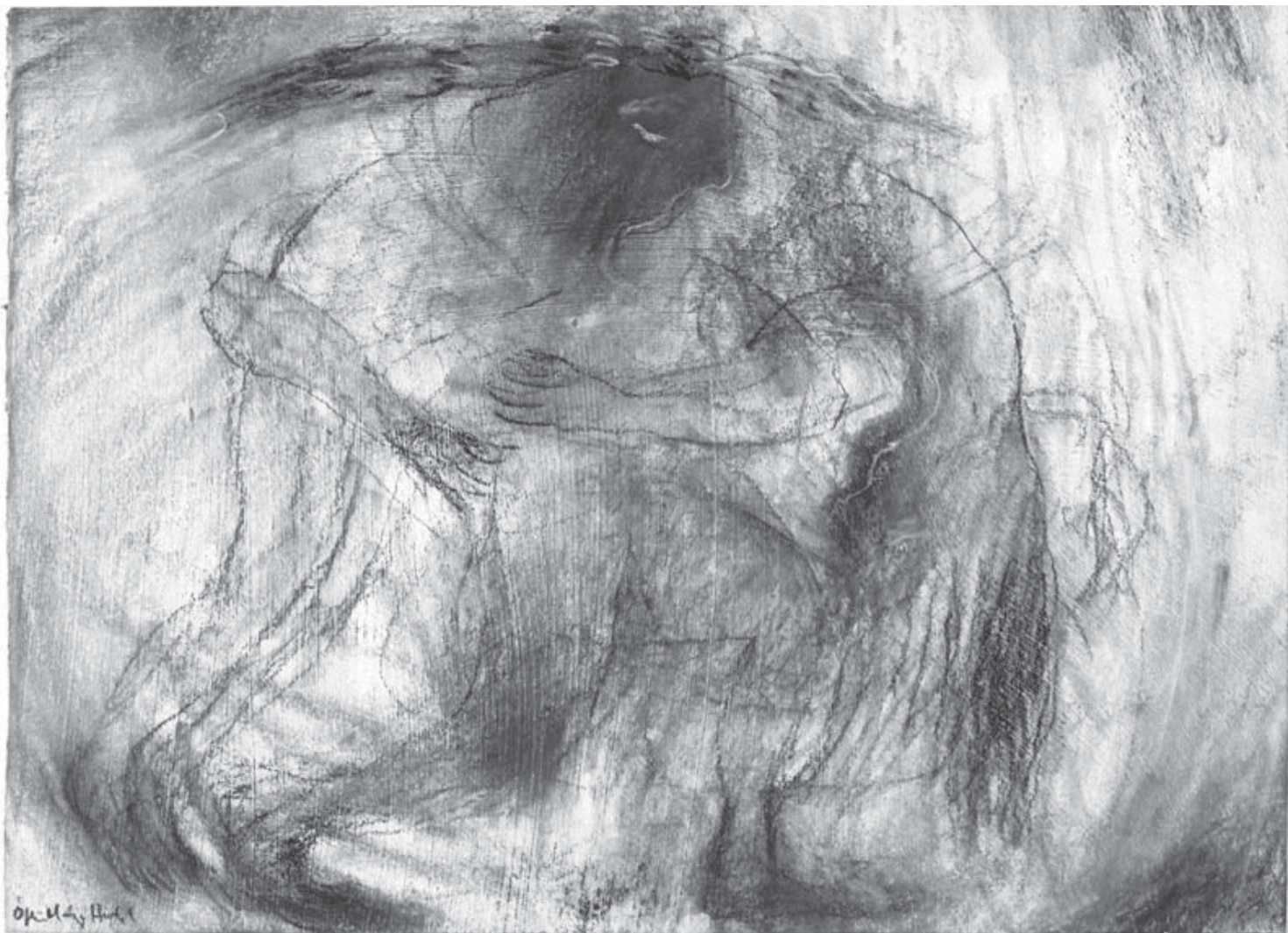
Un tema insoslayable en el contexto de la consolidación de un régimen democrático es la aclaración de hechos sucedidos

en el pasado por supuestos motivos de seguridad nacional, que se tradujeron en graves violaciones de derechos humanos de diversos grupos sociales.

Existe el dilema que impone la demanda de dar cabal seguimiento y, en su caso, procesar judicialmente a los culpables de tales actos, y al mismo tiempo construir las bases de co-

mocráticos, pero de alguna manera han repercutido de forma negativa en la legitimidad básica del régimen.¹²

Puede considerarse que en estos casos las fuerzas armadas retienen amplios márgenes de autonomía institucional, de manera que su subordinación a los gobiernos civiles se encuentra condicionada a la conservación de diversas cuestio-



operación necesaria entre los nuevos gobiernos y los miembros de las instituciones encargadas de llevar a cabo la coerción estatal, muchas veces dueños de pasados incómodos.

La solución, en la mayoría de los casos, no ha sido sencilla y muestra con frecuencia una importante dosis de precariedad. Así, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han adoptado medidas relativamente tibias respecto al enjuiciamiento de los militares acusados de cometer crímenes contra los derechos humanos durante las dictaduras.¹¹ Estas soluciones han favorecido un cierto grado de colaboración de las fuerzas armadas de esos países con los gobiernos de-

nes. Entre éstas se hallan, desde luego, no vulnerar la imagen institucional de las fuerzas armadas, trayendo a colación los sucesos acaecidos durante las dictaduras y pretender el enjuiciamiento de sus miembros.

En el caso de México la mayor parte de las figuras que se encontraban en posiciones clave para autorizar la represión no sólo han dejado de existir en la vida política, sino que incluso han muerto. Ello permite considerar que los personajes que pudieran sentirse más amenazados ante una apertura de información sobre los sucesos de represión acaecidos en los sesentas y setentas ya no están.

Con base en lo anterior es posible observar que las condiciones para un esclarecimiento de la represión pasada son comparativamente tersas si se les compara con el entorno en que tuvieron lugar las transiciones de varios países sudamericanos. Este esclarecimiento, aun sin ser un elemento imprescindible, aparece como deseable, en la medida en que la legitimidad del nuevo régimen democrático no puede pasar por alto la necesidad de cicatrizar diversas heridas aún abiertas en diversos sectores sociales.

Esta consideración permite establecer una apreciación pragmática sobre el tema: las instituciones de seguridad requieren con urgencia la legitimación de la sociedad, la cual difícilmente se les habrá de conceder en tanto arrastren lastres de un régimen en el cual ya no se encuentran encuadradas.

Ahora revisemos las concepciones que respecto de la seguridad nacional poseen las fuerzas políticas institucionales.

Seguridad nacional desde el enfoque de los partidos políticos

Las concepciones de los principales partidos mexicanos permiten ver posibles puntos de convergencia y divergencia entre las mismas. Por desgracia, como se verá, el tema no ha recibido gran atención por parte de esos institutos políticos.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

La plataforma del PRI emplea conceptos propios de la construcción temática de la doctrina de seguridad nacional.¹³

Así, por ejemplo, señala: "Emplearemos para garantizar la seguridad nacional todos los recursos disponibles, todo el poder nacional, que no es sino la suma de las capacidades actuales y potenciales del país resultante de los recursos políticos, económicos, sociales, militares, diplomáticos, geográficos, científicos y tecnológicos".¹⁴

No obstante, la propuesta concreta se refiere a:

Promover la articulación de una política de Estado para la seguridad nacional, con base en un marco legal que coordine las acciones de los tres órdenes de gobierno y defina una planeación que considere desafíos, retos, oportunidades y riesgos del desarrollo nacional.

Superar antagonismos, presiones y cualquier factor adverso interno o externo que ponga en riesgo la seguridad de México y los mexicanos, mediante estrategias viables, específicas

y responsables de orden político, diplomático, militar, científico-tecnológico o de protección civil, entre otros.

Resolver conflictos internos como el de Chiapas, a través del diálogo y la negociación buscando una salida política dentro de la legalidad y anteponiendo el interés nacional por encima de cualquier otro.

Prevenir amenazas a las instituciones, objetivos, intereses y activos nacionales, a través de una adecuada planeación y coordinación interinstitucional.

Eficientar el desempeño de las fuerzas armadas, mejorando la educación militar y naval, modernizando su infraestructura y equipo y realizando una permanente actualización de sus planes estratégicos, operativos y logísticos, como parte de una estrategia a corto y mediano plazos para la modernización de nuestras fuerzas armadas.

Combatir el narcotráfico, propiciando una conveniente coordinación entre las fuerzas armadas y las dependencias gubernamentales nacionales y extranjeras que procedan para intercambiar información, facilitar la detección de bandas, pistas de aterrizaje clandestinas, campamentos y secaderos y hacer eficiente la vigilancia del espacio aéreo nacional, marítimo, litorales del país y principales áreas de incidencia en la siembra de enervantes, para su destrucción.

Combatir el rezago educativo con la colaboración del Servicio Militar Nacional, mediante la capacitación de conscriptos que lleven a cabo programas de alfabetización, de educación primaria y secundaria.

Fomentar actividades deportivas en beneficio de la ciudadanía, a través de la coordinación del Servicio Militar Nacional, la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y municipales y la Comisión Nacional del Deporte.

Actualizar la red informática de la Secretaría de Marina y el sistema integral automatizado del Centro Médico Naval.

Aprovechar las capacidades complementarias de servicio social de los institutos armados, contribuyendo en las campañas nacionales de salud y vacunación y fortaleciendo el desarrollo de la investigación tecnológica y científica militar.

Fortalecer los programas de patrullaje y vigilancia marítima, para la prevención y neutralización de riesgos a la seguridad nacional.

Prevenir el deterioro ambiental y preservar los recursos naturales, propiciando la recuperación de zonas deforestadas, la aplicación de operativos de inspección, vigilancia, pre-

estructure una propuesta coherente de control institucional y de instauración de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los mismos.

Partido Acción Nacional (PAN)

Entre los “Diez compromisos por el cambio” se encuentra “Construir un país seguro”. El enfoque del documento se centra en cuestiones de seguridad pública, sin que se haga referencia alguna al concepto de seguridad nacional. El énfasis en la seguridad pública se puede apreciar en el siguiente extracto:

Derecho elemental de todo ciudadano y deber fundamental del Estado es el de dar seguridad a sus ciudadanos. En cumplimiento a dicho deber, nuestro compromiso es construir un país seguro, en donde se proteja la vida, la salud, la integridad y los bienes de todos. De esta manera, los ciudadanos podrán, de nuevo, caminar por las calles y estar seguros de que todos los miembros de la familia llegarán con bien a sus hogares.¹⁶



vención y control de la contaminación en todas sus formas, y de control y disposición de desechos sólidos y líquidos.

Garantizar la seguridad de los activos e instalaciones estratégicos en todo el territorio nacional.

Fomentar una cultura de seguridad nacional, pugnando por que el sistema de inteligencia promueva la responsabilidad de la sociedad en el logro de los fines y objetivos de la nación, informándola y orientándola para que se solidarice con las acciones del gobierno.¹⁵

Como puede apreciarse, sólo hasta el final de las propuestas se hace mención a los servicios de inteligencia y a la necesidad de que éstos informen a la sociedad.

Sin embargo, la falta de precisión respecto al carácter de la información y orientación que cabría esperar de tales servicios de inteligencia respecto a la sociedad evita que se

Con base en esta lógica, el documento propone los siguientes objetivos:

Llevar a cabo la reforma integral del sistema de seguridad pública y justicia, a fin de incrementar la eficacia de sus instituciones.

Atacar con firmeza la inseguridad y solucionar sus causas.

Garantizar el pleno respeto a las garantías individuales.

Terminar con la impunidad.

Combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

Promover el respeto a los derechos humanos.

Democratizar el acceso a la justicia.¹⁷

Para darles cumplimiento, propuso las siguientes acciones:

¿Cómo lo vamos a lograr?

Aplicando en forma estricta la ley a los delincuentes y promoviendo el aumento de la penalización en los delitos de violación, robo, secuestro, homicidio, delincuencia organizada, así como en delitos cometidos contra la infancia, entre otros.

Se reforzaran todos los elementos para una mejor procuración de justicia, que tiendan a darle al Ministerio Público federal un carácter más técnico y no político, impulsando el servicio civil de carrera en este ámbito.

Modernizar la administración de justicia colaborando con el poder judicial para proporcionarle el mayor número de medios legales y tecnológicos.

Aumentando los recursos destinados a la seguridad pública y que éstos sean ejercidos por las autoridades municipales y estatales, como principales responsables de prevenir y castigar los delitos.

Modernización de las fuerzas policiacas. Haremos una revisión integral de todo el sistema policiaco del país, a fin de contar con elementos de alta moralidad personal y dotarlo de las herramientas necesarias para que tengan éxito en su misión: las condiciones de trabajo y la tecnología disponible. Habrá cuerpos de seguridad dignificados y profesionalizados, para lo cual se establecerán programas de reclutamiento, estímulos y reconocimientos, así como un sistema integral de prestaciones y seguridad social. Se elevarán las penas para los policías que traicionen la confianza que la sociedad depositó en ellos.

Protegeremos y apoyaremos a las víctimas. Seguiremos impulsando la legislación y programas gubernamentales de apoyo a las víctimas de delitos, así como la transparencia en sus procesos judiciales.

Auténtica readaptación social de los sentenciados. Necesitamos que las cárceles dejen de ser escuelas de crimen y regeneren a los delincuentes, por lo que se reordenará, modernizará y mejorará nuestro sistema penitenciario.

Combatir el círculo vicioso de las drogas y el crimen. Promoveremos programas de desarrollo rural para desincentivar el cultivo de estupefacientes, medidas que

eviten el lavado de dinero y campañas publicitarias que desalienten el consumo. Endureceremos el marco legal para dificultar su venta e impulsaremos la cooperación internacional para combatir este tipo de delincuencia.

Fortaleceremos la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que pueda cumplir a cabalidad su misión, ampliando sus facultades y respetando su autonomía. Además, el gobierno impulsará una gran campaña de conocimiento, promoción y respeto de todos los derechos humanos, particularmente entre los empleados de la administración pública.¹⁸

Es notable el hecho de que en ninguno de sus documentos de campaña ni en su programa legislativo el PAN se haya referido a las fuerzas armadas.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Por lo que respecta al PRD su plataforma política parte de algunas concepciones que influyen respecto a su concepción general sobre las cuestiones de seguridad en México.

El PRD es una organización política que supuso la integración institucionalizada, con fines electorales, de los remanentes de diversos partidos de izquierda, movimientos sociales reivindicativos y una fracción escindida del PRI. Algunos de estos movimientos y partidos habían mantenido una tradición de confrontación frente al régimen posrevolucionario. Varios de sus líderes se han integrado a la estructura de ese partido.

En parte por estos antecedentes y en parte por el capital político que ello le reporta, el PRD identifica como afines diversos movimientos de protesta que fueron reprimidos o desatendidos por el régimen. Así, por ejemplo, en la plataforma política 2001-2006 se observa:

Los mexicanos padecemos fuertes restricciones a nuestros derechos políticos, así lo constatan los fraudes electorales instrumentados por administraciones federales y locales. Pese a eso, el movimiento democrático en el país ha logrado avances importantes. Esto tiene sus orígenes en luchas sociales diversas como la de los estudiantes en 1968.

Así como también en las movilizaciones obreras, campesinas y populares de los setenta, la emergente participa-



ción ciudadana en el Distrito Federal después de los sismos de 1985, las importantes conquistas políticas en diversos procesos electorales desde 1988 hasta la fecha, destacando los triunfos electorales de la ciudad de México, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit y Baja California Sur.

Detrás de estas victorias están más de 600 perredistas asesinados por el simple hecho de luchar pacíficamente por sus derechos políticos. Otras fuerzas sociales y políticas también han pagado su cuota con enormes sacrificios.¹⁹

La plataforma política del PRD no cuenta tampoco con un capítulo o apartado específico respecto a la seguridad nacional. Los temas relevantes para la seguridad nacional se encuentran insertos en diversos apartados de la plataforma política del partido. Respecto al combate al narcotráfico y al crimen organizado, el PRD sostiene:

El Estado mexicano ha fracasado en su lucha contra el crimen organizado, y además importantes políticos de

algunos gobiernos priistas se aliaron y construyeron redes de complicidad institucional con las mafias. El narcotráfico corrompió a la policía mexicana.

Es necesario combatir al crimen organizado, la corrupción y la expansión de la violencia social porque son una amenaza para la democracia, el bienestar social y la seguridad pública. Alejemos a México de convertirse en un narco Estado y un paraíso del robo de autos, el contrabando y el secuestro, desmantelando las condiciones estructurales de la economía del crimen.

La cooperación antidrogas con los Estados Unidos de Norteamérica no debe de ser vínculo de subordinación. El mejor mecanismo para evitar las certificaciones unilaterales y la violación de la soberanía nacional es impulsar la firma de una Convención Internacional para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de la cooperación internacional acordada en la ONU y la OEA, entre otros organismos internacionales.²⁰

Dadas estas consideraciones, el PRD propone reformar la ley que establece las bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de suprimir la intervención de las fuerzas armadas del Consejo Nacional de Seguridad Pública.²¹

Asimismo el PRD propone normar los convenios internacionales para garantizar la soberanía nacional, regular el uso de información y las tareas que realicen los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la participación ciudadana en los consejos de coordinación de seguridad pública.²²

El PRD considera que las fuerzas armadas mexicanas requieren una modernización en su estructura orgánica y en su legislación. Aprecia necesario desaparecer al Estado Mayor Presidencial, pues le considera un organismo sin control: "El Estado Mayor Presidencial es una dependencia militar que ha desvirtuado sus fines originarios, dada la discrecionalidad e ilegalidad con que en algunas ocasiones se usa el trabajo de su oficialidad; sobre su presupuesto e ingresos generados no existe control alguno, ni de la SEDENA o la Secretaría de la Contraloría de la Federación, será necesario suprimirlo y crear una ayudantía para el presidente de la república".²³

Propone asimismo que la Secretaría de la Defensa Nacional absorba nuevamente a la de Marina:

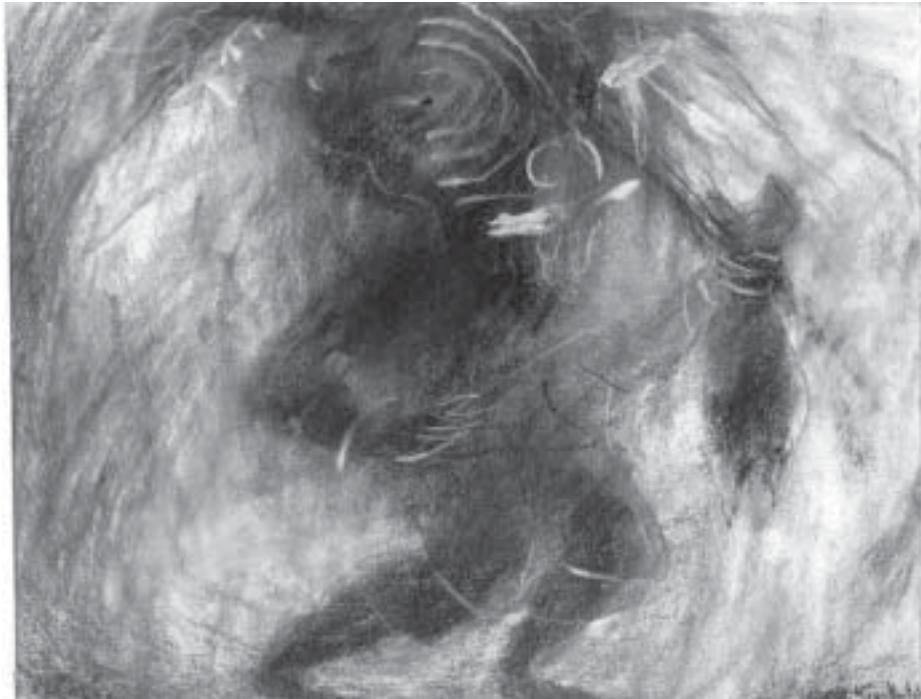
La futura Secretaría de la Defensa Nacional debe de transformarse para agrupar a las tres armas, con una estructura comandada por un Estado Mayor Conjunto o Unificado formado por los jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, presidido por un jefe del Estado Mayor Conjunto, pero antes hay que independizar a la Fuerza Aérea del Ejército, es necesario desde el punto de vista profesional, para que ella elabore en forma autónoma sus programas.

Finalmente, en relación con las fuerzas armadas el PRD propone modernizar el marco jurídico de las mismas, a fin de homologar los sueldos percibidos en las tres fuerzas, revisar y modificar la Leyes de Ascensos y Recompensas, del Servicio Militar, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas

Armadas y actualizar el Código de Justicia Militar a fin de crear un ombudsman militar.²⁴

Hacia una doctrina de seguridad nacional de México: consideraciones sobre el punto de partida

Lo anterior permite apreciar que en materia de seguridad las preocupaciones de los tres principales partidos políticos mexicanos guardan varias convergencias: todos se preocu-



pan por el incremento del fenómeno delictivo, es objetivo prioritario sanear las instituciones de procuración de justicia y consideran al narcotráfico y al crimen organizado como fuentes de desestabilización interna. Asimismo, proponen profesionalizar a los cuerpos policiales y promover la aplicación del estado de derecho. No obstante, los mecanismos propuestos para combatirlos evidencian divergencias de fondo.

En cuanto a la seguridad nacional es evidente la falta de una elaboración temática por parte de los partidos, más allá de sus referencias a cuestiones correspondientes a las fuerzas armadas. No cabría esperar un análisis estratégico en una plataforma de campaña, pero tampoco existe documento alguno donde expongan sus concepciones respecto a dicho tema.

A estas alturas, por ejemplo, no es clara la posición que asumirían los partidos ante el caso hipotético del surgimiento de un nuevo movimiento guerrillero de proporciones considerables.

Lo anterior hace deseable, en favor de la posibilidad de generar tal doctrina de seguridad nacional y de la consolidación de la democracia, la generación de un pacto, a la manera como la conciben O'Donnell y Schmitter:

Un pacto consiste esencialmente en un compromiso negociado por el cual los actores concuerdan en renunciar (o recurrir en menor medida) a su capacidad de perjudicarse mutuamente, garantizando que no pondrán en peligro las respectivas autonomías corporativas o intereses vitales de cada cual. Lo característico es que esto implique ciertas cláusulas en las que se estipula que no se recurrirá a la violencia, se prohíbe apelar a otras fuerzas sociales (los militares o las masas) y a menudo se establece el compromiso de resolver disputas futuras. También pueden protegerse ciertos símbolos o instituciones nacionales (por ejemplo la bandera, el himno nacional, los feriados, el uso del uniforme, la monarquía, la integridad territorial, las alianzas internacionales y la estructura federal del gobierno) contra las pretensiones de los "extremistas".

Aunque O'Donnell y Schmitter reconocen que el establecimiento de dichos pactos no es indispensable para la consolidación democrática, sí se considera deseable en la medida en que tiende a aumentar las probabilidades de arribar a una democracia fluida y viable.

Sin este acuerdo entre los partidos la generación de una doctrina de seguridad nacional, con el enfoque estratégico compartido que esta supone, se antoja poco probable. Y desde luego, sin este acuerdo también resulta poco probable que las instituciones de seguridad del Estado mexicano sean legitimadas, pues constantemente estarán en situación de desgaste frente a la percepción y el discurso de las fuerzas políticas que de forma temporal desempeñen el papel de oposición.

Doctrina de seguridad nacional y lealtad de los partidos al régimen democrático

El proceso democrático genera ganadores y perdedores temporales en la medida en que determina quién habrá de ejercer por un lapso el gobierno y quién habrá de permanecer en la oposición.

De una oposición leal al régimen democrático cabe esperar, entre otras cosas, según establece Linz: un compromiso

inequívoco de llegar al poder sólo por medios electorales, un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, a excepción de cuando haya que enfrentarse con un intento ilegal de toma del poder.

Se espera también un rechazo de toda apelación no constitucional a las fuerzas armadas para que den un golpe de Estado, así como al uso de la retórica de la violencia para movilizar apoyo para conseguir el poder, conservarlo más allá del mandato constitucional o para deshacer a la oposición, incluyendo incluso a la oposición ademocrática o antidemocrática.

Una oposición leal al régimen democrático debe establecer el compromiso de participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin condicionar dicha participación al cumplimiento de otras cuestiones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político democrático razonablemente justo.

Un rasgo fundamental de una oposición democrática leal es su voluntad de unirse a fuerzas ideológicas diferentes, e incluso distantes, pero comprometidas a conservar el orden democrático, aun si ello implica distanciarse de grupos afines ideológicamente, pero contrarios a la democracia.

De una oposición leal al régimen democrático se espera un rechazo a negociar apoyo político de la oposición desleal a cambio de tolerar sus actividades antidemocráticas, así como la disposición a denunciar ante las autoridades legítimas acciones de todo tipo de fuerza empeñada en derribar al gobierno democráticamente electo. Por el contrario, la presencia considerable de fuerzas políticas que niegan legitimidad al régimen democrático o al gobierno electo socavan las bases para la supervivencia del régimen.

Un régimen legitimado por los actores políticos sustantivos es factor fundamental para la generación de una doctrina de seguridad nacional. Por tal motivo dicha doctrina difícilmente puede surgir y ser cumplida en condiciones donde la oposición no se conduce de manera leal hacia las reglas que integran al régimen.

En tal sentido, grupos anarquistas que desconocen la autoridad de todo tipo de régimen o partidos y movimientos secesionistas que pretenden la creación de un nuevo Estado

o la anexión a otro diferente, por ejemplo, son parte de lo que cabe considerar, en sentido general, oposición desleal.

De cualquier manera, la identificación de la oposición no es automática, pues como observa Juan Linz:

...no siempre es fácil identificar un partido secesionista, ya que estos grupos generalmente empiezan pretendiendo reivindicar una autonomía cultural, administrativa o política dentro de las instituciones estatales o federales. A veces resulta difícil distinguir la retórica del nacionalismo compatible con un Estado multinacional de los llamamientos a la creación de un Estado-nación separado, especialmente cuando esta retórica es propaganda utilizada por partidos que operan tanto en el ámbito regional como en el nacional y emplean un estilo diferente con un reparto de papeles entre sus líderes.²⁵

La presencia creciente de grupos de oposición desleal crea las condiciones para el surgimiento de una oposición semileal al régimen democrático:

La situación de crisis provocada por problemas insolubles y por la presencia de una oposición desleal, con su voluntarismo y sentido de misión histórica, con promesas... de solucionar todos estos problemas sin sentirse obligada a detallar medidas políticas específicas que podrían ganar un apoyo mayoritario, crea las condiciones para que surjan fuerzas políticas semileales. Los antecedentes de estos sucesos pueden, sin embargo, encontrarse frecuentemente en periodos anteriores y más estables. Uno de esos antecedentes que a menudo caracteriza los regímenes democráticos recién establecidos es la tendencia de sus seguidores a identificar la democracia con su propia política social y cultural.²⁶

Por su parte, los partidos semileales al régimen democrático, que en apariencia deberían apoyar el proceso democrático, guardan una mayor afinidad con organizaciones que se encuentran de su mismo lado en el espectro ideológico, aun si estos promueven medidas extremistas con partidos moderados de corte ideológico distinto, pero comprometidos con la democracia.²⁷

Indicadores de semilealtad, por parte de un partido que formalmente juega dentro de las reglas del procedimiento de-

mocrático, serían su disposición a tolerar, disculpar o justificar las acciones de grupos desleales que rebasan los límites legítimos de la democracia.

En estos casos los medios —es decir, las acciones realizadas por la oposición desleal ideológicamente afín— son rechazados formalmente por extremos, pero el rechazo no es lle-



vado a sus consecuencias lógicas, que sería denunciarlas y demandar la aplicación de la ley, dada la afinidad entre los objetivos que acciones de la oposición desleal persiguen y los postulados ideológicos del partido semileal.²⁸

Desde luego, en sociedades heterogéneas, en alguna medida polarizada, puede aparecer poco racional para la oposición democrática mantener una actitud de condena hacia la oposición desleal, cuando ésta cuenta con importantes márgenes de simpatía popular. De manera que es probable que la oposición democrática leal cuente con incentivos o presiones considerables para adoptar una actitud de semilealtad.²⁹

En todo caso, de no ser posible concretar un pacto entre las principales fuerzas políticas de México, que si bien es deseable no es imprescindible, sí es condición *sine qua non* que todas ellas —en tanto participantes del proceso democrático— se asuman leales a las reglas del régimen que perfila a la democracia.

No es posible dar lugar a una doctrina de seguridad nacional de Estado cuando las bases del régimen se encuentran sometidas a continua duda por fuerzas políticas que se disputan el derecho de reconocer unilateralmente los objetivos nacionales. •

Notas

¹Leonardo Curzio, "Por un concepto democrático de la seguridad nacional", en Alberto Begué y Ricardo de la Peña (coords.), *Propuestas para el debate*, México, Iniciativa XXI, 2000, p. 107.

²Consolidación democrática es entendida en el sentido expuesto originalmente por Guillermo O'Donnell, ya que refleja con claridad las implicaciones que tal concepto guarda en la mayor parte de la literatura politológica contemporánea. Así, consolidación democrática es: "1) donde reina la democracia política (o poliarquía, para recordar la definición de Robert Dahl) y ninguno de los actores democráticos tiene como preocupación central la prevención de una regresión autoritaria (súbita o lenta) y, en consecuencia, ninguno subordina sus decisiones (u omisiones) a esa preocupación; 2) donde los actores sociales y políticos que controlan los recursos de poder más importantes (aun cuando no sean estrictamente democráticos) habitualmente someten sus interrelaciones a las instituciones específicas de la democracia política por medio de prácticas compatibles con la reproducción de esas instituciones, instituciones que, les guste o no, creen que se mantendrán de forma indefinida; 3) donde el carácter rutinario de estas prácticas y el fortalecimiento de esas instituciones (que por lo tanto lograron afirmarse como espacios importantes, aunque no exclusivos, del poder nacional) mantienen el 'consenso procedimental'... y promueven la naturaleza incierta de los resultados de elecciones limpias y competitivas; 4) donde este conjunto de relaciones políticas es cada vez más consistente con la extensión de relaciones similarmente democráticas (o al menos no despóticas o arcaicas) en otras esferas de la vida social; 5) donde los gobernantes asumen la distinción entre lo público y lo privado y existen mecanismos razonablemente efectivos de sancionar sus acciones antirrepublicanas", Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 251-252.

³Leonardo Curzio, "La seguridad nacional en México: balance y perspectivas", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 98, 1998, pp. 21-22.

⁴*Ibid.*, p. 13; "Por un concepto democrático...", *op. cit.*, p. 112.

⁵*Idem.*

⁶Manuel Antonio Garretón M., *Reconstruir la política. Transiciones y consolidación democrática en Chile*, Santiago, Andante, 1987, p. 54.

⁷Curzio, "Por un concepto democrático...", *op. cit.*, p. 108.

⁸Gerardo Vega García, *Seguridad nacional. Concepto, organización y método*, México, s/p, 1998, p. 25.

⁹Leonardo Curzio, "Evolución y perspectivas de los servicios de inteligencia en México", en John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados*

Unidos, México, Plaza y Janés, p. 222. De acuerdo con el autor la profesionalización de dichos servicios depende de tres factores: 1) los mecanismos de reclutamiento, 2) la regulación de las promociones y permanencia de los funcionarios, 3) la autonomía de los funcionarios respecto a los intereses políticos-partidistas.

¹⁰Cabe recordar que en el caso del CISEN el director general, nombrado por el presidente Vicente Fox, reconoció, de manera tácita, que el organismo había realizado durante el régimen anterior diversas actividades de índole ilegal.

¹¹César Cansino, "La consolidación de la democracia en América Latina: problemas y desafíos", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXXIII, núm. 4, octubre-diciembre, 1993, pp. 727-728.

¹²*Idem.*

¹³Sobre el contenido conceptual de dicha doctrina se puede consultar José Thiago Cintra, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*, México, CISEN, 1991.

¹⁴*Ibid.*, p. 68.

¹⁵*Ibid.*, pp. 69-70.

¹⁶"Diez compromisos por el cambio", punto 5, en www.pan.org.mx

¹⁷*Idem.*

¹⁸*Idem.*

¹⁹Partido de la Revolución Democrática, *Plataforma política...*, apartado "Nueva relación gobierno-sociedad", en www.prd.org.mx.

²⁰*Ibid.*, apartado "El combate contra la delincuencia organizada y el narcotráfico".

²¹Dada la contradicción señalada, Raúl Benítez aprecia que ni el PAN —también ha recurrido a autoridades militares para dirigir diversas cuerpos de policía en los estados que gobernaba con antelación a 2000— ni el PRD cuentan con una estrategia alterna a la emprendida por los gobiernos priístas de militarizar los mandos de las corporaciones policiales.

²²Apartado "Seguridad pública y libertades ciudadanas".

²³Apartado "Renovación y dignificación de las fuerzas armadas".

²⁴*Idem.*

²⁵Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, pp. 58-59.

²⁶*Ibid.*, pp. 66-67.

²⁷*Ibid.*, p. 66.

²⁸*Ibid.*, p. 65. Aquí es imposible dejar de reflexionar sobre el respaldo incondicional que en diversos momentos algunos sectores del PRD ha manifestado respecto al EZLN. Evalúese la iniciativa de decreto presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama.

²⁹*Ibid.*, p. 66. Quizás esta consideración explique también el efecto que el surgimiento del EZLN ha ejercido sobre algunos sectores del PRD.