

Seguridad del Estado*

Orlando Olmedo Muñoz**

Sumario: 1.-Introducción. 2.-El Estado. 3.-Binomio orden y libertad como axioma de la Seguridad del Estado. 4.-Derecho, orden y libertad.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando escuchamos hablar de Seguridad del Estado o de la “Seguridad Nacional” se agolpan en nuestra mente muchas ideas, conceptos y doctrinas que dificultan la objetiva observación de sus límites, alcances y fines substantivos.

Penetrar a su mundo cognoscitivo es tarea ardua y difícil cuando caminamos por ese imbricado universo de mitos, leyendas y dogmas de verdades absolutas: Principalmente, porque en este brotan las visiones distorsionadas de los escenarios del mundo fantástico de los servicios de “inteligencia”, de lo militar y de lo policiaco; de los agentes encubiertos; de los investigadores; de las desapariciones; de los secuestros; de las persecuciones; de los “discretos seguimientos”; de la guerra ideológica y psicológica; de los reportes secretos; la represión y la defensa de un conjunto de valores de difícil interpretación para las ciencias política, jurídica y sociológica.

Múltiples son los factores que inciden en la formulación de una concepción de seguridad dinámica, capaz de adecuarse, en cada caso, a los cambios experimentados por la sociedad en el reacomodo, tanto de las energías cívicas, como de las fuerzas económicas y políticas del país, y a las del entorno mundial.

* Lo vertido en este texto es parte del libro que el autor tiene en preparación.

** Profesor de Teoría General del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El llamado derrumbe de las ideologías, la irrupción a la era posmoderna, el surgimiento de nuevos actores sociales, la complejidad de la construcción de un nuevo orden político en medio de las tensiones mundiales, la tendencia globalizadora en sí misma, así como las difíciles condiciones de adaptabilidad, autonomía y coherencia necesaria de los países para canalizar la pujante participación de la sociedad, sin perder su propia identidad, constituyen algunos de los fenómenos de mayor significación en el cambiante panorama social, los cuales deben ser tomados en cuenta para la creación de un perfil de seguridad con arraigo en la cultura y valores nacionales.

Hoy mismo, en estos convulsos tiempos del principio de siglo, cuando las manifestaciones humanas han soltado sin freno las libertades; ante la mutación sociológica global; cuando se habla del fin de la historia y del derrumbe de las ideologías, se observa una guerra de libelos especulativos, que confunden y desorientan el entendimiento del concepto jurídico, sociológico y militar, que omiten el método coherente y sistematizado (*la interpretación racional*) que sugiere la Ciencia Política para el conocimiento real de los fenómenos como la seguridad pública y la Seguridad del Estado.

La Seguridad del Estado se viene convirtiendo en una especie de juego de espejos cóncavos, que de acuerdo a la física óptica, modifica la ubicación y sentido de las imágenes según su posición; en una figura vacía de articulación doctrinaria que transita irres-

pensablemente en el diálogo habitual de gobernantes y gobernados, creando más confusiones y daños que beneficios y garantías, en el mismo objeto que trata de “proteger”.

Es cierto que el pretender dar una definición de un concepto tan complejo como es el de la Seguridad Nacional representa una tarea difícil pero en los tiempos que corren es necesario hacer el esfuerzo intelectual que nos permita rebasar los límites de la subjetividad y de la coyuntura en la que frecuentemente nos meten las naciones poderosas del mundo.

En el estudio objetivo, racional y lógico del concepto es necesario sustraerse de las visiones ideologizadas y politizadas que distorsionan las realidades de nuestro propio universo histórico, geopolítico, cultural, económico, jurídico, político y social. La mirada al mañana nos exige tomar el mayor número de elementos, tanto en la interpretación retrospectiva, del ayer lejano, como en las diferentes acepciones que se le ha dado al concepto en determinados sucesos contemporáneos.

Para ello es menester desprenderse de los intereses políticos personales y de las tendencias que buscan remediar algunos males específicos que se ubican en las condiciones de temporalidad y coyuntura, para que, en el conocimiento de la esencia podamos desprendernos de esa cerrazón que hace nebulosa la dimensión axiológica de la Seguridad Nacional o del Estado.

Omitiendo el recurso fácil de las definiciones extralógicas y “semánticas”, se tiene que aceptar que el con-

cepto si pretende ser independiente, Nacional, exhaustivo y completo, deberá partir de una visión global que posea una estructura filosófica básica con aplicación en todos los ámbitos de la vida del Estado interpretando, principalmente, los dos enfoques esenciales: el interno y el externo.

Por otra parte, el estudio de la Seguridad Nacional o del Estado tendrá que realizarse bajo la aplicación rigurosa – como lo sugiere la academia- de un método científico estructurado por y para las ciencias políticas, por donde se pueda penetrar al complejo espacio económico, social, político, cultural, antropológico, histórico, etcétera, que nos permita analizar con objetividad las causas, las contradicciones, el desarrollo y las expectativas de los acontecimientos que han impulsado los diferentes sistemas de Seguridad, en el mundo y en nuestro País.

En ese contexto y considerando el significado que la historia tiene en la interpretación de los fenómenos sociales y políticos, tendremos que desprendernos de ciertos rigores y desviaciones de la descripción histórica tradicional, que las más de las veces maneja visiones parciales y condicionadas a un juego de intereses, de figuras caudillistas y de escenarios falsos.

El tiempo y la circunstancia actual nos permite ver y comprender la interrelación de los factores externos e internos que trastocan el conjunto de valores que le dan existencia al Estado. Desde hace más de medio siglo se ha observado como en muchas naciones del orbe la denominada doctrina de Seguridad Nacional se aplica, y que

esta exige la defensa de un sistema económico y la rigidez militar con criterios de control regional y hegemónico, que procura el ejercicio permanente, casi institucionalizado, de violación de los derechos del hombre, práctica que culmina con la desaparición de las libertades ciudadanas y democráticas.

Desde tiempos inmemorables las potencias internacionales han intentado homologar los “objetivos y valores nacionales” de los demás países en términos de un reparto feudal del mundo con esferas hegemónicas que estandarizan el desarrollo y la cultura, para minimizar las diferencias y lograr un ambiente propicio que justifique las transgresiones de la soberanía de los pueblos. De ahí que sea impostergable la revisión de los conceptos geopolíticos que eviten la mixtificación del pensamiento que pudiera ser el medio no sólo para retrasar el desarrollo, sino dar pauta para romper con el viejo anhelo de la libertad y nacionalismo.

La coyuntura actual se caracteriza por un panorama internacional incierto, producto de una redefinición ideológica de las potencias hegemónicas en su carrera intensa para alcanzar la más sofisticada tecnología –especialmente en los rubros de comunicación y bélico- y de una economía mundial basada en la transnacionalización; que presiona nuestra Soberanía Nacional desde el plano externo.

Por otra parte, en el contexto interno, son evidentes nuestros problemas estructurales y se asiste a un proceso de irrupción política que evidencia un mayor nivel de politización de la sociedad y una intensa reactivación de las

energías cívicas que modifican profundamente el panorama político del país. Ante la conformación de relaciones sociales más complejas y ágiles, con un espectro político e ideológico de mayor amplitud, cuando los problemas de la comunidad han pasado del gabinete al ágora, cuando el malestar se expresa en el silencio y la abstención, se requiere de una visión de Seguridad más como un elemento de garantía de paz que de confrontación o de agravio.

En este sentido y en el marco de un nuevo concepto de seguridad, ya sea Nacional o del Estado, se tiene que hacer una revisión exhaustiva de los escenarios de nuestra historia; del comportamiento y la orientación ideológica de los hombres y los grupos que han detentado y detentan el Poder del Estado; del peso y valor de nuestra cultura; nuestra ubicación geográfica; el marco jurídico que nos rige; los fines, el interés y los objetivos de una Nación que aún guarda en el inconsciente el anhelo del destino de grandeza.

En el repaso histórico encontraremos lacerantes verdades pero también el estímulo, propio y nacional, para diseñar la nueva e independiente Doctrina, la cual debe concebirse como el compromiso del gobierno y la sociedad para preservarla, haciendo realidad el binomio indisoluble, en el que ambos tienen la obligación de salvaguardar los elementos que constituyen el verdadero Poder del Estado Nacional.

En principio la Doctrina Nacional debe partir de una ruptura con los criterios de bipolaridad y hegemonía, con un concepto estratégico de sus auténticos intereses, objetivos y valo-

res, que no correspondan a esquemas continentales de seguridad trazados con criterios extranacionales. En este esquema la doctrina deberá asegurar la preservación del Estado como forma de organización política producto de nuestra historia y perfilada en sus intereses y objetivos por el esfuerzo generacional de los mexicanos. Luego entonces, tendremos que revisar los conceptos y teorías que hasta hoy se han manejado para la definición del Estado y del Poder del mismo. Ahí encontraremos no sólo las virtudes y defectos de esas formas puras e impuras de las que hablaba Aristóteles, sino también el origen y esencia de la Nación así como la importancia que tiene el derecho (fruto de la razón) en el desarrollo de la organización política suprema.

En el estudio cognoscitivo y axiomático de estos elementos habremos de encontrar la equivocada valoración que los pueblos *dependientes* le otorgan a la Seguridad Nacional, quienes reducen sus espacios a la simple atención de los enemigos "políticos y/o ideológicos de las naciones imperiales y de los grupos transnacionales y nacionales de determinados poderes económicos y políticos.

El inicio del tercer milenio nos está exigiendo una comprensión más clara de lo que es el Estado y una acción legal más precisa y menos ambigua y subjetiva. ¿Acaso no daña la Seguridad de la Nación y del Estado la especulación económica; el acaparamiento desmedido de las riquezas; el individualismo antisocial; los monopolios, la consentida transculturación; el silencio

de las mayorías en una “democracia” colgada con alfileres; las fallas humanas del poder gubernamental; las presiones económicas externas; los yerros de la política económica; la impunidad; la pobreza extrema; la inseguridad ciudadana y la corrupción generalizadas.?

En la nula atención de estos aspectos se estimula, entre el odio y el rencor, el instinto rebelde del que hablaban ya hace algunos siglos tanto los pensadores laicos como cristianos. Rebeldía en las masas que alarma y que provoca reflexiones como la de *Gustavo Le Bon*, *Tarde*, *Fromm*, *Freud* y *Ortega y Gasset*, entre otros, cargadas de advertencias de violencia, ingobernabilidad y anulación del poder en los Estados pobres y dependientes.

De ahí que la auténtica Seguridad Nacional o del Estado, así como la necesaria modernización de sus conceptos, estrategias, métodos y acciones, sean los aspectos nucleares del principio del milenio. Como ya lo señalamos anteriormente, hay conflictos ideológicos en todo el mundo; manifestaciones sociales muy complejas que evidencian patologías graves; dificultades en la construcción de un nuevo orden político y económico interno; presiones y usura del exterior; fenómenos naturales inéditos, individualismo exacerbado, en fin, acontecimientos de una gran significación que deben ser tomados en cuenta para la creación de un Sistema de Seguridad Nacional o Estatal que obedezca a los intereses, objetivos y valores propiamente Nacionales.

Este documento, pretende ser un aporte a la formulación de una Doctrina Independiente de Seguridad Nacional o del Estado, cada uno de los rubros seguidos aquí son temas que conciernen lo mismo a la sociedad civil que a los actores políticos y a los representantes del poder del Estado: Es materia que se debate todos los días en una sociedad plural y heterogénea, discutible y dispuesta a la discusión, que ve en este campo un perfil oscuro de horror y miedo.

Finalmente lo vertido aquí no pretende erigirse en una verdad acabada, por el contrario, busca impulsar el debate en puntos que requieren de una ingente reflexión y discusión que pueda esbozar líneas generales de actuación que correspondan a las exigencias del nuevo tiempo universal y que sean, simultáneamente, expresión diferenciada de la identidad Nacional y de la Soberanía y Poder del Estado.

2. EL ESTADO

Nuestra premisa fundamental es el estudio del Estado, luego entonces continuamos con los efectos y condiciones que éste requiere para su adecuado funcionamiento. Para establecer criterios científicos sobre su existencia y justificación, tenemos que definir un método y algunos tipos de conocimiento que nos permita acercarnos a la realidad científica.

El trabajo es arduo y tal vez difícil si la obra tiene intenciones magnas pero como esto no es así, por las naturales

limitantes del espacio, habré de realizar una síntesis sobre algunos de los aspectos más relevantes para el entendimiento y comprensión del fenómeno político denominado Estado, con sus correspondientes condiciones y efectos. El mejor camino para explicar el conocer humano, dice el maestro González Uribe, es el de la observación y descripción del *fenómeno* mismo del conocimiento. Esto tiene la gran ventaja de que se puede partir de lo real, con objetividad e imparcialidad, y sin que los prejuicios de una determinada posición filosófica oscurezcan la visión de las cosas.

Al ser este el objeto de conocimiento primario nos interrogamos y definimos un método de estudio, el cual sugerimos que sea¹:

- a) *Empiriológico vulgar*. Es la actividad cognoscitiva que realizamos de inmediato al ponernos en contacto con el Estado y sus diversas manifestaciones.
- b) *Empiriológico científico*. No es más que el siguiente paso que damos cuando, después de comprobar de hecho la existencia del Estado y sus notas características, pasamos a explicar esa realidad fáctica por sus causas inmediatas.
- c) *Filosófico*.- No basta conocer los fenómenos estatales, clasificarlos, computarlos matemáticamente,

buscar sus causas inmediatas. Hay que investigar lo que está más allá de las apariencias fenoménicas, lo que explica su persistencia y unidad, lo que les da un puesto en la jerarquía de los valores humanos.

- d) *Histórico*.- El Estado es, en efecto, una organización humana o estructura que va sufriendo transformaciones a lo largo del tiempo. Va evolucionando y dando lugar a diversas formas que pueden ser reconocidas, con más o menos facilidad, en el tiempo y lugar en que aparecieron.

Ya definidos los caminos cognoscitivos iniciamos el largo proceso por el que habremos de encontrar las respuestas a nuestras interrogantes, las cuales no se pretende sean ideales sino reales, es decir, omitiendo a donde más sea posible las visiones deontológicas o idealistas del "deber ser":

El hombre, desde su origen, vive, según los tratadistas, al impulso de sus instintos, pasiones, necesidades, deseos y otros actos irreflexivos, que lo llevan en primer término a vivir, a satisfacer sus más apremiantes necesidades y luego a ocuparse de la manera de vivir. Frente a las calamidades, ante ese mundo de la naturaleza tan imprevisible, la razón lo proyecta a buscar en primer término el cómo sobrevivir para después aprender a vivir. Primero, sufre los embates del poder de la naturaleza y luego busca como contenerlo para, finalmente, neutralizarlo. El sujeto cognoscente aun no sabe cuál es la esencia del objeto, ni cuál es su ubicación en la naturaleza misma.

¹ González Uribe Héctor, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa S.A, 1972, pág. 16 y 17.

Dejemos, como escribiera el maestro Andrés Serra, que Luis Gumprowicz nos diga:

Déjese a la ciencia un consuelo, uno sólo, el de entregarse sin trabas a la investigación de la verdad, y el de proclamar sin obstáculo lo que ha reconocido como verdadero. Prescíndase de escrúpulos inútiles, y déjese intacto su único dogma. No es cierto que la verdad y su investigación puedan perjudicar a la humanidad.

Algunos estudiosos del fenómeno del Estado nos señalan la necesidad de penetrar, sin dogmas ni fanatismos, al ancho mundo de lo social. A ese imbricado universo de la sociología o teoría social del Estado, así como, del surgimiento de ese mundo coercitivo y coactivo de lo jurídico o normativo.

Es un hecho indiscutible la naturaleza sociable de los seres humanos, de tal forma que se haga ineludible el estudio de la psicología colectiva, pues como bien decía el célebre maestro Don Antonio Caso:

La sociedad es un complejísimo movimiento sinérgico que, a cada instante, se desarrolla en formas nuevas, en ritmos nuevos, en organizaciones y estructuras, antes insospechadas.²

En lo que se refiere al ámbito jurídico, en el estudio del proceso de evolución nos topamos con la fuente inmediata y primaria del Derecho: la

costumbre. Esta es anterior a los pactos y a la Ley, en virtud de que aparece en los primeros actos colectivos del grupo. La costumbre nos revela un grado mayor de evolución de los pueblos primitivos que, como sabemos, ya había sido superada la edad paleolítica o de la piedra tallada; la edad neolítica o de la piedra pulimentada. De la costumbre, dominada por la ley del más fuerte, se paso a los pactos y finalmente a las leyes como fruto de la reflexión y de la razón: al pensamiento consciente y meditado.

El Código de Manú (600 años a.C.), los Libros Zendos, atribuidos a Zaratrasta (1000 a. C.), el Código de Hammurabi (2000 años a. C.), en la legislación hebrea el Deuteronomio, la Michná, el Talmud; el Corpus Juris Civilis, las Leyes Barbarorum, nos muestran como la experiencia o costumbre los había impulsado a la reflexión de aspectos tan importantes como era el control del poder, los procesos legales, las garantías individuales y colectivas, etcétera. Otorgaba entonces la facultad del pueblo para rebelarse contra las tiranías o el abuso del poder, contemplando también, las virtudes del buen gobernante.

De la exacta observación del fenómeno social y jurídico podemos sacar algunas conclusiones sobre el desarrollo del Estado. En el comportamiento social, se observan los rasgos negativos y positivos de las estructuras del poder, que en nombre y representación del Estado ejercen la coactividad y la coercitividad. Se abre o se cierra la participación política: Se sueltan las ataduras de la libertad o se bus-

² *Sociología*, Ed. Porrúa, S.A., 1945, pág. 103.

can nuevas formas para el control y la manipulación. La ideologización se cimienta buscando la homogenización que de la cohesión suficiente para el crecimiento propiamente Nacional. Los órganos representantes del poder del Estado van construyendo la estructura que permita la dominación y el control. De tal forma que, en aras del bienestar general o “bien común”, la minoría, las élites del poder, la sociedad política, entre razonamientos, dogmas, fanatismos e impulsos humanos, cancela la explosión de los instintos naturales del ser humano.

Históricamente se comprueba que la anterior conducta alimenta los impulsos totalitarios, dictatoriales y despóticos de algunos Estados. De la misma manera el que haya una explosión de libertades, que suelte las amarras del control de los instintos, proyecta no sólo a la estimulación del individualismo antisolidario sino también a la conformación de sociedades con inclinación a la anarquía. Las sociedades hoy denominadas posmodernas, tienden, después de un largo periodo de contención de los impulsos, a manifestarse “por el estado de naturaleza como la personificación de la ley universal”, por el placer y el egoísmo. Estas, en la festividad democrática, aún no han aprendido a dominar sus pasiones ni a establecer pactos sociales. El silencio, la apatía, el repudio a los actos gubernamentales, la violencia y la injusticia son el nítido reflejo de su descontrol.

A través de la historia se ha observado que la evolución de los Estados

depende en gran medida de criterios muy estrechos en donde las minorías se superponen a las mayorías. En aras de un anhelado “bienestar general” y del cumplimiento de unos fines y objetivos de dudoso peso axiológico se imponen políticas públicas que supuestamente habrán de permitir la convivencia civilizada y constructiva. Surge entonces la esperanza de ese conglomerado humano, políticamente organizado que es el Estado; se juega con los instintos naturales del hombre, amor en un extremo y odio en el otro, todo dependerá entonces de la satisfacción de los deseos, instintos y pasiones de esa gran masa humana.

Señalar los riesgos y amenazas de una población determinada no es cosa fácil si consideramos que son muchos los factores que convergen en ella. Hay elementos naturales y otros que son generados por el hombre mismo, de tal forma que los métodos de solución deben ser también diferenciados. Las estrategias o planes que se apliquen no pueden ser atendidos con los mismos criterios. Las causas son totalmente diferentes. Un fenómeno natural no puede tener la misma consideración que el fenómeno social y cuando hablamos de lo social, estamos hablando de aspectos políticos, económicos y culturales. El origen de una patología social no es el mismo que el de una catástrofe natural. Ambos son previsibles pero su atención tiene que ser diferenciada y especializada. Las amenazas están en todos lados pero requieren de un conocimiento profesional. El perfil psi-

cológico de un policía nunca será el mismo que el de un soldado.

El acto humano obedece a un sinnúmero de factores internos y externos: Existe en él una naturaleza que aún la ciencia sigue desentrañando. El cerebro es la interrogante en donde se buscan respuestas. En éste se procesa la conciencia y se construyen los sentimientos. Miedo, rencor, odio, valor, depresión, alegría, ambición, conformismo, deseo, pasión, confianza y desconfianza no son más que expresiones de la conciencia. El sujeto cognoscente frente al objeto conocido.

En ese contexto el pensamiento social e individual se construye entre escenarios muy difíciles. El hombre, en cualquier lugar de la tierra, es siempre una manifestación de la naturaleza humana, pero (conjunción de lo contrapuesto) una manifestación que en su forma específica está determinada por la organización social en que vive. Es cierto que el hombre por su naturaleza no sólo carga con muchas patologías, narcisista dicen los psicólogos e inseguro, pero también es cierto que cuando se rebasan esos límites permisibles de temor y ego, se cae en pánico, depresión o miedo indebido. De ahí que podamos afirmar que hay que tener más miedo, al miedo mismo como efecto psicosocial. Una sociedad enfangada en la inseguridad es menos creativa y productiva. Destruye más que construye. Creación y destrucción, amor y odio, no son dos instintos que existan independientemente. La destrucción

surge cuando no puede satisfacerse la voluntad de crear.

La nueva dinámica con que se comportan las sociedades modernas, más demandantes y participativas que en el pasado cercano, exige visiones creativas ante problemas añejos, pues los propios esquemas de relación entre los grupos sociales y de éstos con el gobierno han cambiado sensiblemente, y han creado un panorama en el cual no caben ya ni la pasividad ni las responsabilidades parciales, menos la improvisación o el abuso de la coactividad.

Así, la seguridad pública, uno de los núcleos de la gobernabilidad y de la seguridad de los Estados en el mundo, adquiere un valor peculiar al sintetizar el conjunto de normas y principios que rigen la labor de gobierno. En tanto creación y mantenimiento de las condiciones adecuadas para el libre ejercicio de la actividad humana, la seguridad ciudadana es una de las tareas esenciales del Estado.

La seguridad es piedra miliar de cualquier gobierno, pues es uno de los atributos de la soberanía del Estado. Ninguna injerencia externa es aceptable en este campo, sobre todo en cuanto al legítimo uso de la coacción en un territorio previamente determinado y definido como Nacional. En este punto hay que advertir que es la sociedad misma la que no permite que su capacidad de instituir se vea ahogada por las perversas intervenciones externas y por el lastre de instituciones que ya no pueden ser discutidas jamás, ni que las decisiones que más le afectan sean tomadas

por especialistas en mandar, internos o externos, separados de quienes deben obedecer.

De ahí la importancia de que las acciones gubernamentales en materia de seguridad se traduzcan en un cultivo permanente de la confianza ciudadana en los servicios que el Estado presta, como una forma de promover la corresponsabilidad que la propia sociedad tiene respecto de la labor policial.

La sociedad política moderna, sobre todo en sus formas más avanzadas, no es una cuestión fácil de manejar. Uno de sus puntos más indóciles es el de la garantía de libertad individual, junto con la de la seguridad de las personas y de la comunidad en su conjunto. Por ello, la alta prioridad que tiene para el gobierno de la República la especialización, profesionalización y modernización de los instrumentos coactivos. Dotar a éstos de sentido social es el reto, ya que el equilibrio entre el orden social y la libertad individual permite que la tarea de protección se convierta en un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad. Corresponsabilidad como expresión de los tiempos modernos. Es en este sentido que el consenso social en torno de una forma de gobierno se edifica, ya que se debe partir de considerar la tarea coactiva como la forma elemental de construir la legitimidad y la legalidad en los actos sencillos y cotidianos.

Por lo anterior, es indispensable reflexionar acerca de la carga de legalidad que sustenta un acto de coacción o de fuerza en manos de los órganos del Estado, pues de otra forma la auto-

ridad pierde su categoría ética y moral. En el desarrollo de la vida democrática es sumamente significativo el papel de las fuerzas de seguridad pública, ya que éstas se encuentran en el punto nodal de la consolidación de nuevos modelos y prácticas de convivencia en los diversos planos.

Una sociedad crítica, dinámica y participativa como la mexicana rechaza los actos de prepotencia y de agresión injustificada que parten, muchas veces, de una concepción equivocada de la función coactiva. La relación entre autoridad y sociedad se desvirtúa en razón de que la primera es entendida como la fiscalizadora y sancionadora del acto social, pues en cada ciudadano se ve a un potencial infractor de la ley, es decir, se privilegia el acto punitivo por encima de la labor preventiva o de disuasión. Esta forma de conducta coactiva entraña viejos y arraigados vicios de un ejercicio patrimonialista del poder y de la autoridad, ya que comúnmente se piensa que el policía encarna, en sí mismo, la impartición de justicia, de lo que se derivan juicios morales que sólo se sustentan en el criterio personal o, en el mejor de los casos, en patrones de usos y costumbres de aceptación social.

3. BINOMIO ORDEN Y LIBERTAD COMO AXIOMA DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO.

El principio del binomio orden y libertad descansa en nuestra tradición política liberal, que amplió el sentido

de la libertad al de la justicia social. No puede haber libertad para deambular por las calles sin empleo o para morir-se de hambre, a la pregunta despótica de ¿libertad para qué? el pensamiento social mexicano debe responder con la idea de justicia como sustento del orden, esto es, no puede existir un orden legítimo sin justicia social, pues de lo contrario el orden serviría para oprimir los derechos de los más des-protegidos en beneficio de una minoría plutocrática.

El orden sin libertad se transforma en tiranía. La libertad carente de orden deviene en anarquía. De ahí que las políticas de seguridad deban desarrollar su quehacer en base al equilibrio de ambos valores. Se rechaza el esquema de un Estado policíaco, que en lugar de proteger la libertad la conculca, pero esta defensa de la libertad para ser real se funda en el mantenimiento del orden, pues la libertad sin conciencia social (fenómeno de las sociedades posmodernas) puede dar lugar al egoísmo antisolidario, o a la anarquía.

El orden no es una estructura monolítica, ni una nivelación por lo bajo del cuerpo social. Se trata de un orden dinámico, que impulsa a las mayorías a una vida mejor a través de la seguridad y la educación y que se asienta en el principio de la justicia social. No se trata de un orden masificante que destruye la iniciativa social e inhibe a la personalidad creativa, al contrario, de un orden que propicie y estimule la libre iniciativa siempre que ésta no sea antisocial, o busque imponer el interés particular sobre el de la Nación.

La seguridad pública constituye un alto valor político para el Estado, de tal forma que es necesario que la actividad policíaca se desenvuelva fortaleciendo el orden social, esto sólo es posible si la policía manifiesta en su acción diaria los valores de convivencia del Estado, pues en el caso opuesto la acción policíaca puede llevar al aumento de irritación social o a la exacerbación de un determinado conflicto, lo que constituiría una amenaza a la paz social.

Dar educación, seguridad y justicia es el objetivo supremo de todo Estado de Derecho. Sus instrumentos coactivos y coercitivos deben estar abocados a su responsabilidad fundamental, que es garantizar tanto educación, como seguridad y justicia en un marco de orden y libertad. Estos deberán estar conscientes de las consecuencias sociales y aún políticas de su desempeño, pues el difícil equilibrio de la libertad y el orden puede romperse debilitando al Estado con la represión o el desorden que es la antesala del caos. No existe libertad para privilegiar a grupos o individuos cuyo interés es opuesto al de la sociedad entera. No existe tampoco libertad para aniquilar el sistema de libertades.

Otro de los factores que deben dar una característica particular a la interacción del orden y de la libertad es la tradición y la cohesión cultural. Señala *Karl Mannheim*, en su libro *"Libertad, poder y Planificación Democrática"* que cuando prevalece una ansiedad de masas, porque la conmoción ideológica general elimina toda base sana para la acción común, y cuando la gente no sabe dónde está o lo que debe

pensar sobre los problemas más elementales de la vida, entonces se puede hablar con razón, de una desintegración espiritual de la sociedad.

Esta confusión y ansiedad afecta el equilibrio del orden y de la libertad, ya que este tipo de sociedades en que ha declinado el sentido nacional, la unidad psíquica colectiva, y el sentimiento de pertenencia a una cultura diferenciada suele extralimitar los derechos individuales en contra de los derechos comunitarios. Se produce lo que los teóricos de la modernidad y la posmodernidad como *Lipovestky* en su obra *“La era del Vacío”* señalan como el fenómeno del “hiperindividualismo” que sustituye el esquema *Ortega* de la rebelión de las masas con una cultura narcisista cuyo centro es la imagen, el “efecto look”. No se trata de ser, sino aparentar, en el mundo de la comunicación ya no hay convicciones, sino deslizamientos del criterio, formas de presentación de la imagen, reforzamientos de la vanidad, lo que ahora vemos influye en la acción política que se degrada a espectáculo y mercadotecnia.

El debilitamiento de las ideologías y de su poder de movilización, algunos han hablado ya de extinción de las ideologías como signo al parecer de las llamadas sociedades desarrolladas posindustriales o posmodernas. En este sentido un “enfriamiento de lo político” o lo político llevado a la mercadotecnia conduciría a la transformación del orden en un simple mecanismo de contención, sin nexos orgánicos con la cultura profunda de ese conglomerado social.

Una visión completa de la Seguridad del Estado debe tener una concepción estratégica y una global, el campo de acción de la seguridad es precisamente el ámbito que asegura la preservación del orden y la defensa de la libertad. La inseguridad y la carencia de políticas claras en éste campo, debilita el poder del Estado en la lucha por la afirmación de su destino en condiciones sociales precarias, y conduce al aislamiento internacional.

4. DERECHO, ORDEN Y LIBERTAD

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL DERECHO.

Decía Kant, en su obra más famosa, que “los juristas buscan todavía una definición para su concepto del Derecho”. La frase del célebre pensador, como lo refiere García Maynez³, conserva aún toda su actualidad y lozanía: el derecho, como regla que trasciende la vida; como fuerza o como regla razonada de justicia; como orden social o medio de opresión, sigue sin armonizar sus doctrinas envolviéndonos en las disquisiciones axiológicas, ontológicas, y deontológicas.

A pesar de ello trataremos de presentar aquí algunas reflexiones y definiciones que responden a esas

³ García Maynez Eduardo, *La definición del Derecho*, Universidad Veracruzana, México, 1960.

interrogantes que desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, han mantenido tanto sociólogos, como juristas, filósofos del derecho y teóricos de la política.

Desde un punto de vista sociológico y jurídico el Derecho, como tal, es una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad. En sí mismo se origina en la naturaleza propia del hombre -ser racional y social- y su misión es regular el orden de la conducta dirigida a un fin en el ámbito de las relaciones humanas. Sólo tiene realidad cuando lo garantiza y hace valer algún órgano social. Hoy día, no se puede comprender una sociedad sin Derecho.

En su acepción etimológica la palabra alude a *directum*, con lo que se indica sujeción a una regla, figura que aparece constantemente en todas las lenguas europeas derivadas del latín *droit*, *diritto*, *etcétera*. Otras interpretaciones etimológicas encuentran su significado en la palabra latina *directus* y *dirigere*, cuyos significados refieren a, directo, enderezar o alinear.⁴ Independientemente de lo anterior su definición aún sigue siendo problema tanto para juristas como para otros científicos sociales; a la pregunta, ¿qué es el derecho? los más responden con interpretaciones contradictorias sobre su naturaleza, esencia, fines y características.⁵ En

las disquisiciones encontramos diferentes significados.

Dos son, sin embargo, sus usos más persistentes:

- a) Para designar el derecho objetivo, es decir, el sistema de normas coercibles que rigen la convivencia social, o el complejo de normas e instituciones que imperan coactivamente en una comunidad estatal y,
- b) Para designar el derecho subjetivo o facultad jurídica, es decir, la facultad que tiene una persona de realizar determinados actos; “permisiones” o “facultades”, así como “exigencias” o “reclamos” que se consideran jurídicamente justificados.

Como podemos observar en estas dos acepciones no se alude ni se limita la atención a una norma aislada, por el contrario se refiere a un conjunto, a un sistema, que constituye un orden jurídico y social, a un sistema de normas y reglas ordenadas y jerarquizadas.

Como algo que trasciende la vida, el derecho tiene que ser visto por la razón como un conjunto de reglas de aprobación moral sobre lo bueno y equitativo; como una idea fuerza, una “idea regulativa” de la vida social que se identifique con lo que es justo.

Para que sea tal y no una mera fachada externa, el orden impuesto ha de ser justo, es decir, “ajustado” a las características propias de lo ordenado, que es la conducta humana. En

⁴ Cabanellas Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Editorial Heliasta SRL., Buenos Aires, Argentina, 1972

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

su aplicación justa es esencialmente un vehículo que promueve la paz y las condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede coexistir con el criterio de todos los demás. En términos generales el fin del derecho es la justicia, es la vigencia plena y auténtica de la justicia en la convivencia humana.

Como elemento esencial y conatural del Estado, el derecho tiene que imperar como elemento nodal de su existencia. El Estado de nuestros días es una fuente constante e importantísima de normas jurídicas. Por diferentes medios hace una labor continua de interpretación, aplicación y sanción de las leyes. De ahí entonces que Estado y derecho forman un binomio indisoluble en la vida social.

Todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres, tiene que ser un Estado de Derecho. Éste, representa el elemento de peso, de tradición, de resistencia, que da una estructura formal, firme y segura, a las actividades políticas. El derecho no es creado por él, sino que corresponde a valores sociales que anteceden y van más allá del poder político: la justicia, la seguridad, el bien común. "El Estado como sistema normativo, como ordenación jurídica o principal centro de imputación normativa, no nace en forma espontánea o milagrosa, sino que es una especie de precipitado o de expresión normativa de una serie de acontecimientos de vida social; es, en suma, el resultado de un conjunto de fenómenos reales de integración

colectiva con un especial sentido, a saber: con un sentido político; son el sentido de organizar un mando supremo de carácter legítimo."⁶ De ahí que toda observación se tenga que realizar en sus dos vertientes: la social y la jurídica.

En el Estado concebido como una institución social, a la manera de *Hauriou*, se da el juego constante de tres elementos que aseguran la estabilidad y la vida misma de la comunidad política: el poder, el orden y la libertad. Del movimiento armónico de los tres depende el equilibrio y la paz. El desequilibrio de cualquiera de los tres o la desatención de las tensiones naturales de alguna de ellas, produce el desvío cualitativo del Estado.

Por su parte, el Estado en su vertiente jurídica, adquiere el poder -como elemento de libertad, fuerza y superioridad- cuando crea, define y mantiene el orden y la seguridad jurídica. Ha de moverse, dice *González Uribe en su obra Teoría Política*, a la manera de un péndulo entre la libertad -elemento subjetivo- y el orden -elemento objetivo-. De ahí que podamos concluir que orden y libertad es un binomio indisoluble que se relaciona y actúa con equilibrio, en donde uno no puede sustraerse del otro o de lo contrario orden solamente sin libertad, conduce al totalitarismo y, libertad sin orden, proyecta a la anarquía.

⁶ González Uribe Hector, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

El reducir la organización política a un descarnado esqueleto de normas y desconocer la naturaleza real del Estado, como ser social y cultural, provoca una especie de mixtificación en la conceptualización del poder y del Estado mismo. Las leyes sin interpretación de la realidad social dejan de ser normas razonadas de justicia, convirtiéndose en instrumentos coactivos y descarnados de la dominación. Es decir, cuando se interpreta equivocadamente el poder, imponiendo subjetivamente su razón, separándolo de la opinión social, pierde su legitimidad y el sentido que le da existencia.

Como tal, “es titular de derechos subjetivos, es decir, de facultades que le son inherentes y que puede ejercitar, ya sea en relación con los individuos que forman su población, ya en relación con los demás Estados”. Lo anterior no significa que deba conducirse por la vía libre sin acotamientos y al margen de las obligaciones pues “todo derecho trae consigo una obligación”⁷. De ahí que su actividad regida por el derecho objetivo (la ley) tenga que estar sometida al imperio de la Ley suprema, entendemos, que a la Constitución como norma de normas, carta fundamental o Ley de leyes, a la que todos -por consenso- estamos sometidos.

Difícilmente cabría pensar hoy en un Estado sin Derecho, un Esta-

do sin un sistema de legalidad. Sin embargo, la realidad que ahora se palpa nos muestra que no todo Estado es Estado de Derecho. Verdad de Perogrullo, pero así es; de tal suerte que la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de Derecho. Designar como tal a todo Estado por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico constituye una imprecisión conceptual y real que sólo lleva -a veces intencionalmente- al confusionismo.

Por cierta la verdad puede parecer insulsa, de ahí que sea necesario precisar: el Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir, el Poder con todas sus actividades y funciones regulado y controlado por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el verdadero imperio de la ley, y será tal, siempre y cuando el Derecho y ley sean comprendidos como expresión de la voluntad general. En este sentido, el mandatario (quien recibe el poder) podrá ser regulado y limitado por la ley, contraponiéndose a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario.

Las ideas de control jurídico, de regulación desde el Derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, deben de aparecer pues, como elementos centrales en la Doctrina de Seguridad del Estado Nacional en relación siempre con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales. El

⁷ Moto Salazar Efraín, *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1969.

Estado de Derecho comienza entonces -lógica e históricamente- con el imperio de la ley; antes del control jurídico no hay, por ninguna razón, Estado de Derecho, sino Estados absolutos, autoritarios o totalitarios.

Hoy mismo podemos observar cómo en muchas naciones del orbe los estados absolutistas o totalitarios se encubren en el prestigio de la expresión "Estado de Derecho". De tal forma que se haga indispensable definir con la mayor precisión las características fundamentales que deben corresponder a todo Estado de Derecho, el que lamentablemente y desde siempre se ha desdibujado por el despotismo infiscalizable.

Las exigencias más básicas e indispensables a todo auténtico Estado de Derecho pueden concentrarse fundamentalmente en las siguientes notas:

1. *Imperio de la ley*: ley como expresión de la voluntad general.
2. *División de poderes*: legislativo, ejecutivo y judicial.
3. *Legalidad de la Administración*: actuación según ley y suficiente control judicial.
4. *Derechos y libertades fundamentales*: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

En el correcto entendimiento de estos cuatro elementos se encierra no sólo el concepto de Estado de Dere-

cho, sino que también se descubre parte del utillaje con el que puede integrarse la Doctrina de Seguridad del Estado.

a) Imperio de la ley.- La ley es la concretización racional de la voluntad popular. Algunas veces, sacándola totalmente de su contexto, se ha querido aprovechar interesadamente el prestigio de la fórmula, sacralizando ésta en pro de la conservación inamovible y la defensa a toda costa de un orden y de una legalidad autoritaria, de una legalidad nada democrática. En este contexto autoritario "imperio de la ley" significa "imperio de la voluntad absoluta del ejecutivo incontrolado", nunca "imperio del legislativo de representación popular". (Evidentemente esta postura altera la Seguridad del Estado Nacional).

b) División de poderes.- La existencia de un régimen de división o separación de poderes es también, en segundo lugar, exigencia ineludible para un Estado de Derecho. Significa esto que la creación de las leyes (función legislativa) corresponde al poder legislativo y que la aplicación de las leyes (función ejecutiva y judicial) corresponde bajo esas dos formas a los poderes ejecutivo y judicial.

El principio de la separación de poderes no debe entenderse en forma absoluta y rígida como si las diferentes funciones y poderes de un mismo Estado constituyesen compartimentos o estancos aislados, totalmente incommunicables entre sí, más bien, de una distribución o división de funciones y poderes, nece-

sitada de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y reciprocas.

“El significado histórico del principio de la separación de poderes, escribe *Kelsen*, reside precisamente en el hecho de que dicho principio, más que una separación de poderes, lo que pretende es evitar la concentración de los mismos.⁸ La separación de poderes constituye, en efecto, el resultado histórico de la lucha contra el absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo: es evitar la concentración de poder en manos, sobre todo, del titular del ejecutivo. El criterio de un sólo hombre o de una camarilla, pone en riesgo la seguridad del todo nacional. Éstos, por un capricho despótico, pueden cambiar sustancialmente la voluntad general, su ideología, su cultura y su destino.

Los tres poderes, limitándose recíprocamente, nunca entorpeciendo innecesariamente, constituyen una garantía frente al absolutismo, la dictadura y el autoritarismo de las elites y de los hombres. Sólo el adecuado sistema democrático podrá limitar y controlar el poder legislativo, que a su vez acotará el poder del ejecutivo y la fuerza arbitraria de la coactividad judicial. De ahí, la seguridad jurídica y la aplicación razonable del monopolio legítimo de la coercitividad, por la vía del derecho y la eficiente administración pública.

Este último punto (de la legalidad de la administración y del gobierno) constituye el tercer requisito esencial de todo Estado de Derecho.

c) *Legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.* Las absolutas inmunidades de los grandes poderes discrecionales y políticos de la administración, es decir, la total falta de control jurisdiccional sobre ellos, constituyen válvulas importantísimas para la concentración ilimitada e irresponsable de poder en el ejecutivo o Gobierno. El principio de legalidad de la administración, la sumisión de ésta a la ley, debe manifestarse a través de un sistema efectivo de control y responsabilidad de la administración, sistema que asegure el comportamiento de ésta conforme a Derecho y que sirva de garantía para la seguridad jurídica de los particulares. De ahí que sea fundamental para la seguridad del Estado Nacional organizar técnicas eficaces de control respecto de los poderes normativos (no legislativos) de la administración.

d) *Derechos y libertades fundamentales.*— El objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad para los llamados derechos fundamentales de la persona humana, exigencias éticas que en cuanto conquista histórica constituyen hoy elemento esencial del sistema de legitimidad en que se apoya el Estado de Derecho. La retórica humanista en la que en ocasiones se cae, que sirve de cobertura ideológica a algunos Estados autoritarios, obliga

⁸ Kelsen Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, EdiNal Impresora, México, 1974.

a la realización efectiva, formalizada e institucionalizada, en el ordenamiento jurídico positivo. En este mismo sentido se debe procurar que los mecanismos socioeconómicos se dirijan y planifiquen con vistas a lograr para todos los hombres la realización efectiva material de esos derechos. Las contra-

dicciones entre el sistema económico realmente operante y las declaraciones de derechos han sido frecuentes en la historia, impidiendo la realización práctica y a la vez hasta la misma protección jurídica de esos derechos que son exigencia humana de carácter fundamental.