

## Capítulo vi

### **Seguridad nacional, crimen organizado y opinión pública**

*Azucena Cháidez Montenegro  
Edgar Valle Álvarez<sup>1</sup>*

97

La seguridad nacional es un concepto que ha evolucionado a la par del Estado; sin embargo, se ha mantenido como uno en el que la ciudadanía ha tenido poca injerencia y participación. La opinión pública sobre este tema es un instrumento eficaz, por un lado, para medir la percepción de los diversos grupos poblacionales con vistas a una toma de decisiones que permita validar políticas públicas específicas. Por el otro, como un mecanismo que facilite comprender mejor la manera en que se construyen los consensos sociales en materia de seguridad. A través de las encuestas realizadas por el Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE) y Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión (SIMO), levantadas entre septiembre de 2008 y marzo de 2009, se identifica el posicionamiento de los mexicanos frente a la seguridad nacional.

#### LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL

Tras la caída del muro de Berlín, el avance de la democracia alrededor del mundo y el evidente fortalecimiento de la globalización, han surgido conflictos que vulneran a los Estados sin respetar fronteras, tales como el calentamiento global, el avance del crimen organizado o la migración. Estos problemas han sido abordados por algunos estudiosos del tema como una nueva agenda que redefine el concepto de seguridad nacional. Se considera que para salvaguardar la integridad de un Estado, no sólo es necesario proteger sus fronteras sino observar los fenómenos que representan una amenaza tanto al territorio como a la población y a las instituciones de gobierno.

El crimen organizado también se encuentra entre las nuevas amenazas, no sólo a las instituciones gubernamentales, sino a la población en general; su acción deviene en un incremento en la violencia e inseguridad, al igual que una amenaza a la estabilidad de las instituciones y los gobiernos. En países como México, su capacidad de infiltración y de corrupción en diversos niveles, tanto del gobierno como del sector privado, así como su presencia trans-

<sup>1</sup> Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión (SIMO), [achaidez@simomexico.com](mailto:achaidez@simomexico.com); [evalle@simomexico.com](mailto:evalle@simomexico.com)

nacional, lo han elevado al rango de amenaza. En algunos casos, principalmente los que se refieren al narcotráfico, se han adoptado estrategias de militarización para combatirlo. De acuerdo con académicos como Jorge Chabat, la ampliación del concepto de seguridad nacional hacia esta nueva agenda ha significado, sobre todo en América Latina, el riesgo de dar respuestas militares a problemas no militares.<sup>2</sup>

Debe anotarse que el uso de las fuerzas armadas como respuesta a estos nuevos desafíos representa un riesgo que ha sido reconocido en diversos foros. El peligro reside no sólo en la potencial militarización de la agenda de seguridad en su totalidad, sino en enfocar las políticas públicas hacia el combate y no en la prevención,<sup>3</sup> sin dejar de lado las implicaciones que esto tiene en materia de derechos humanos y otros ámbitos de la gobernabilidad democrática.

Se observa que la seguridad nacional está relacionada con las condiciones de viabilidad del Estado: la capacidad de mantener su independencia, integridad y funcionalidad.<sup>4</sup> No obstante, existe una fuerte tendencia en algunos círculos académicos a relacionar de manera creciente la seguridad nacional con el bienestar y seguridad de la población y cada vez menos en la defensa netamente territorial. Es decir, el papel de la sociedad se ha vuelto relevante en una lógica democratizadora de la seguridad, que de manera creciente busca proteger a la sociedad.

#### LA MEDICIÓN DE LA AGENDA DE RIESGOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La determinación de los riesgos a la seguridad nacional ha sido, como ya se dijo, un ámbito exclusivo del gobierno. Esta es el área en la que menos participación tiene la sociedad civil, incluso en países como Estados Unidos, donde la opinión pública posee un peso político importante. En consecuencia, son escasas las mediciones que se han hecho entre la población –sobre todo de manera pública– para conocer lo que ésta entiende por seguridad nacional o las amenazas a la misma. Este bajo nivel de participación se ha visto en algunos países, como una decisión estratégica en la que se inhibe el conocimiento sobre el tema hacia actores que podrían representar una amenaza a la estabilidad nacional. En otros casos, se ha considerado que la población en general carece de un panorama sólido sobre los componentes de la seguridad nacional y, por lo tanto, su opinión estaría inclinada hacia la seguridad pública.

Los cambios en la forma como se entiende la seguridad nacional, consideran dentro de sus prioridades identificar de manera constante la forma en que se modifica “el conjunto

<sup>2</sup> Jorge Chabat, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales”, en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1994, p. 100.

<sup>3</sup> Alejandro Chanona, “Hacia la redefinición de la Seguridad Nacional”, ponencia en el seminario internacional “México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada”, El Colegio de México, 25 y 26 de septiembre de 2007.

<sup>4</sup> Barry Buzan, “Structural Realism”, en Barry Jones, R. J., (editor), *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*, Routledge, Londres, 2001.

de actitudes sociales en torno al significado de seguridad, no sólo a nivel de un contexto internacional generalizado, sino a nivel de países y bloques regionales”.<sup>5</sup> Esta visión obliga a poner mayor atención a la forma en que se construyen los consensos sociales en materia de seguridad, lo que a su vez está íntimamente relacionado con las actitudes de la población que, en última instancia, son las que dan sustento a las conceptualizaciones del debate político y académico en torno a la seguridad nacional.

Adicionalmente, para entender los procesos de consensos y actitudes sociales es necesario recordar que la seguridad es fundamentalmente una percepción. Una vez que ésta se modifica por eventos propios de la dinámica de un país (crimen organizado), o por situaciones internacionales que tienen repercusiones a nivel global (guerras o atentados terroristas), no es posible evaluar y medir las reacciones de la sociedad bajo los parámetros con los que se hacía anteriormente. Por ello, desde el punto de vista de la opinión pública, resulta indispensable generar estudios especializados que de manera periódica registren dichos cambios en las actitudes sociales de la población en referencia al tema, o temas, de la seguridad nacional.

El fortalecimiento de la sociedad civil que ha acompañado el avance de la democracia alrededor del mundo ha convertido la participación ciudadana en un elemento fundamental no sólo para validar las acciones del gobierno, sino como un instrumento de diálogo y legitimación de las políticas públicas. Alrededor de ésta se han construido conceptos tales como la democracia participativa y el desarrollo participativo, los dos refiriéndose a la importancia de la existencia de diversos mecanismos que faciliten conocer la opinión de la sociedad frente a los temas que componen la agenda del gobierno para sembrar las bases de un diálogo efectivo entre ambos.

Existen diversas metodologías que permiten saber con cierto grado de exactitud, por medio de muestras probabilísticas, lo que constituye una realidad para la población. A decir de algunos especialistas en el área, el avance en este campo ha enseñado que “la percepción individual y colectiva del momento, es la realidad del momento”.<sup>6</sup> De aquí que sea de gran relevancia para las diversas áreas del gobierno sondear de manera periódica la opinión de la población. Las encuestas, en resumen, permiten una fotografía de una situación, que otorga elementos útiles para la toma de decisiones y, en algunos casos, el costo político potencial de algunas de éstas. Asimismo, las autoridades pueden “estar más cerca de la voluntad y las aspiraciones de la ciudadanía”,<sup>7</sup> lo que a su vez otorga una mayor legitimidad democrática al mandato constitucional del gobierno electo.

<sup>5</sup> Paul B. Stares (editor), *The New Security Agenda: A Global Survey*; Japan Center for International Exchange, Japón, 1998, p. 4.

<sup>6</sup> Edmundo Berumen, “Prólogo”, en José Natividad González Parás, (editor), *Seguridad nacional y opinión pública: selección de encuestas de opinión sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos sobre la seguridad nacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, p. 1.

<sup>7</sup> Ana María Salazar, “Seguridad: responsabilidad de todos”, en Ana María Salazar, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, Aguilar Nuevo Siglo, México, 2008, p. 3.

Lo anterior no sugiere que la toma de decisiones debe hacerse únicamente con base en la opinión pública. Sólo destaca la importancia de percibir el sentir de la población como mecanismo para evaluar las políticas públicas en torno a la seguridad nacional, al igual que para considerar las preocupaciones de la población frente a dicho tema.

#### OPINIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

En México la seguridad nacional no se relaciona con la política exterior, así como la opinión pública no ha logrado un peso significativo en las decisiones gubernamentales. Las mediciones de la opinión ciudadana sobre temas de seguridad nacional se han realizado fundamentalmente a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y, en términos generales, han permanecido como material de uso exclusivo del gobierno. Este organismo dio a conocer en el año 2000 una serie de encuestas telefónicas realizadas entre 1994 y el 2000. En este periodo se realizaron más de 100 encuestas telefónicas sobre asuntos que van de la seguridad pública y el narcotráfico, al conflicto armado en Chiapas, el Ejército Popular Revolucionario y percepciones políticas y económicas.<sup>8</sup> En su informe del año 2000, el entonces titular del Cisen, Eduardo Medina Mora, señaló que los mexicanos identificaron problemas de delincuencia y narcotráfico como los principales riesgos para la seguridad nacional.<sup>9</sup>

A pesar de dichas encuestas por parte del Cisen, éste no ha sido un ejercicio sistemático y periódico, al menos de manera abierta para el público en general. Una medición con estas características –periódica y sistemática– tiene el potencial para usarse como mapa de navegación no sólo en materia de políticas públicas, sino en el estudio, análisis y práctica de la seguridad nacional. En este contexto, la serie de encuestas que iniciaron en conjunto CASEDE y SIMO, entre septiembre de 2008 y marzo de 2009, arrojaron luz sobre un tema que debe considerarse en su justa dimensión: un fenómeno que modifica nuestra interacción como sociedad.

El contexto actual de México ha demostrado ser propicio para que la población se posicione frente a los temas de seguridad. En este sentido, los levantamientos antes señalados han demostrado no sólo que los mexicanos tienen una postura clara frente a estos temas, sino que existen perfiles demográficos específicos frente a la seguridad nacional. Asimismo, mostró varios elementos comunes, entre los que destacan que las amenazas que se perciben frente a la seguridad nacional son la delincuencia organizada y la inseguridad pública, mientras que entre las amenazas que provienen del exterior se identifican el tráfico de drogas y el tráfico de armas como las principales. Las encuestas completas pueden ser consultadas en los sitios electrónicos del CASEDE y SIMO.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Berumen, *op. cit.*, p. 4.

<sup>9</sup> Salazar, *op. cit.*, pp. 3-4.

<sup>10</sup> CASEDE, [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org); SIMO México, [www.simomexico.com](http://www.simomexico.com)

## PERFILES DEMOGRÁFICOS

La investigación que permitió construir los perfiles poblacionales que se analizan a continuación consistió en tres levantamientos a escala nacional realizados en vivienda, con fecha de septiembre de 2008, octubre de 2008 y marzo de 2009. Los levantamientos de septiembre de 2008 y marzo de 2009 fueron de 800 encuestas, mientras que el de octubre de 2008 fue de 1,202 encuestas.<sup>11</sup>

En términos generales, es posible pensar en los mexicanos posicionados de tres maneras frente a la seguridad nacional: *tradicional*, *social* e *institucional*. Cada uno de estos segmentos representa aproximadamente a una tercera parte de la población mexicana, aunque tal porcentaje varía en cada levantamiento. El segmento más grande es el social, que representa aproximadamente al 35% de la población.

Los mexicanos agrupados dentro del perfil *tradicional* ante la seguridad nacional son aquellos que la entienden como la defensa del territorio y la soberanía nacionales. Este concepto meramente territorial de la seguridad denota una visión como la que se ha delineado principalmente en Estados Unidos, en la teoría realista de las relaciones internacionales. En consecuencia, consideran como las principales amenazas a la seguridad la delincuencia organizada y los grupos armados. A pesar de que se esperaría que los desafíos externos provinieran de ataques armados, en términos generales los mexicanos no ven a éstos como una posibilidad real. De ahí que el grupo identifique al tráfico de drogas hacia México como la principal amenaza externa. Este perfil corresponde a personas con mayores niveles de escolaridad que tienden a estar entre los 25 y 32 años de edad.

El grupo *institucional* concibe la seguridad nacional como el mantenimiento del orden y de las instituciones de gobierno, así como la preservación de la unidad de los estados de la República. Este conjunto, por lo tanto, se preocupa por la solidez de las instituciones del Estado y en algunos casos tienden a entender a la seguridad nacional como la protección de la democracia. Por un lado, percibe como amenazas a la seguridad nacional los movimientos en contra del gobierno y la pérdida de competitividad económica internacional. Por otro lado, se consideran como peligros externos el tráfico de armas hacia México, los desastres naturales y las enfermedades infecciosas. Esto sugiere un perfil más preocupado por la estabilidad institucional que por la seguridad territorial. Asimismo, se caracteriza por tener bajos niveles educativos y tiende a considerar inadecuados los esfuerzos del gobierno en materia de combate al crimen organizado.

El segmento de mexicanos que se ha denominado como *social* está formado por aquellos que definen la seguridad nacional como el bienestar y la protección de la población. Este grupo relaciona la seguridad nacional con el concepto llamado “seguridad humana y ciudadana”, tendencia que ha sido promovida en diversos círculos académicos y en países como Canadá. Al igual, identifica al ciudadano en el centro de la seguridad nacional, lo

<sup>11</sup> Los segmentos que dan origen a los perfiles aquí presentados se realizaron a través de la técnica de análisis de conglomerados bietápico.

que explica que los principales retos que perciben son la inseguridad pública y la corrupción. Otra característica es que ve como amenazas externas, de manera tajante, el tráfico de drogas y el tráfico de armas hacia México, así como la migración ilegal. Frente a temas como el narcotráfico, es un grupo que tiende a no sentirse seguro con la presencia del ejército en las calles y a considerar poco adecuados los esfuerzos del gobierno mexicano en el combate a las guerrillas y a los grupos de traficantes de drogas. Este sector lo integran principalmente personas con un nivel de escolaridad media.

#### ACTITUDES FRENTE A TEMAS ESPECÍFICOS DE SEGURIDAD NACIONAL

Además de estos grupos que están claramente definidos a través de las tres encuestas que conforman la serie de investigación sobre seguridad nacional realizada en conjunto entre el CASEDE y SIMO, ésta arrojó que existe un claro posicionamiento de los mexicanos frente a una variedad de temas relacionados con la seguridad nacional, tales como el combate al narcotráfico, el tráfico de armas, circulación de armas de fuego, evaluación de la estrategia de combate al narcotráfico, tráfico de personas, control de manifestaciones violentas, aprobación del ejército en distintos ámbitos y cooperación internacional. Es posible que algunos de estos posicionamientos se deriven parcialmente del contacto cotidiano que la población mexicana ha tenido con estos temas en diversas partes del país, así como de la amplia cobertura que los medios de comunicación les han otorgado.

El ejército mexicano, tradicionalmente, ha tenido un alto nivel de aprobación por parte de la población. Su participación en el combate al narcotráfico tiene una aceptación del 85%, mientras que las funciones policíacas que ha venido desempeñando en fechas recientes mantienen un 69% de apoyo.<sup>12</sup> A pesar del buen nivel de evaluación que hacen los mexicanos sobre sus fuerzas armadas, en la medición de marzo de 2009, alrededor de la mitad de los encuestados (54%) reconocen que el ejército podría llegar a ser corrompido por el narcotráfico y que su presencia en el combate al mismo sólo es una solución temporal al problema (45%).<sup>13</sup> Las percepciones analizadas se relacionan con la estrategia que ha adoptado el gobierno mexicano para su combate. En este sentido, el 65% de la población mexicana está de acuerdo con ésta y el 85% concuerda con la participación del ejército en el combate al narcotráfico.<sup>14</sup>

La población mexicana no suele reconocer la posesión de armas y sólo 15% afirma que él/ella, o algún familiar cercano, cuentan con un arma de fuego en casa. Sin embargo, se encontró que alrededor de la mitad de los mexicanos (56% en octubre de 2008 y 48% en marzo de 2009) consideran que las armas de fuego circulan en su comunidad de manera clandestina.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Ver Anexo, octubre de 2008.

<sup>13</sup> Ver Anexo, marzo de 2009.

<sup>14</sup> Ver Anexo, marzo de 2009.

<sup>15</sup> Ver Anexo comparativo.

A su vez, existe una opinión favorable frente a la posibilidad de establecer vínculos de cooperación internacional con diversos países u organismos internacionales. En este tema, que ha desatado una enorme polémica entre académicos y políticos, la población mexicana tiende a admitir la colaboración del ejército mexicano tanto en operaciones de mantenimiento de la paz (53%)<sup>16</sup> como en materia de seguridad nacional y defensa con otros países (51%). De igual forma, existe una actitud positiva para la recepción de ayuda de otros países en el combate al narcotráfico (55%).<sup>17</sup> Este último tema cobra especial relevancia frente a una población que en el 55% de los casos considera que el gobierno mexicano necesitará asistencia del gobierno de Estados Unidos para enfrentar al narcotráfico.

## CONCLUSIONES

La seguridad nacional es un concepto que si bien se pensaba como el coto exclusivo de una elite en el poder, hoy en día la población se ha vuelto importante en su difusión. La razón estriba en un mayor conocimiento sobre percepciones de diversos grupos poblacionales acerca de las políticas públicas específicas; y comprender mejor la manera en que se construyen los consensos sociales en esta materia.

La conformación de políticas públicas dentro de gobiernos democráticos requiere cada vez más de la participación ciudadana. Para temas como la seguridad nacional, donde las políticas generadas trastocan la cotidianidad de la población, es necesario captar y analizar los niveles de aceptación y rechazo que las personas muestran frente a las acciones gubernamentales. La definición de perfiles demográficos facilita entender la opinión de la población en un espectro que va más allá de una coyuntura específica, lo que ayuda a percibir las potenciales reacciones o consecuencias frente a políticas públicas en la materia. Lo anterior permite un análisis más completo y un mejor entendimiento de las actitudes sociales en su conjunto que no sólo sirve al gobierno, sino a la ciudadanía.

Como se ha observado en la serie de investigación de CASEDE y SIMO, a la población mexicana le interesa la seguridad nacional, conoce los principales problemas que conforman la agenda de riesgos definida por el Cisen y mantienen niveles de información mayores a los que la elite política podría asumir. Hoy más que nunca los temas de seguridad se han vuelto profundamente políticos y constituyen una realidad palpable para los ciudadanos. En la medida en que estos puedan expresar sus puntos de vista en la materia, se generarán políticas públicas más eficientes que respondan de manera efectiva a la problemática local. Esto apuntala las bases de un Estado más democrático. Finalmente, ese es el objetivo de la opinión pública.

<sup>16</sup> Ver Anexo, octubre de 2008.

<sup>17</sup> Ver Anexo, marzo de 2009.

## METODOLOGÍA

104

La serie de encuestas realizadas en conjunto por CASEDE y SIMO México se llevaron a cabo de la siguiente manera:

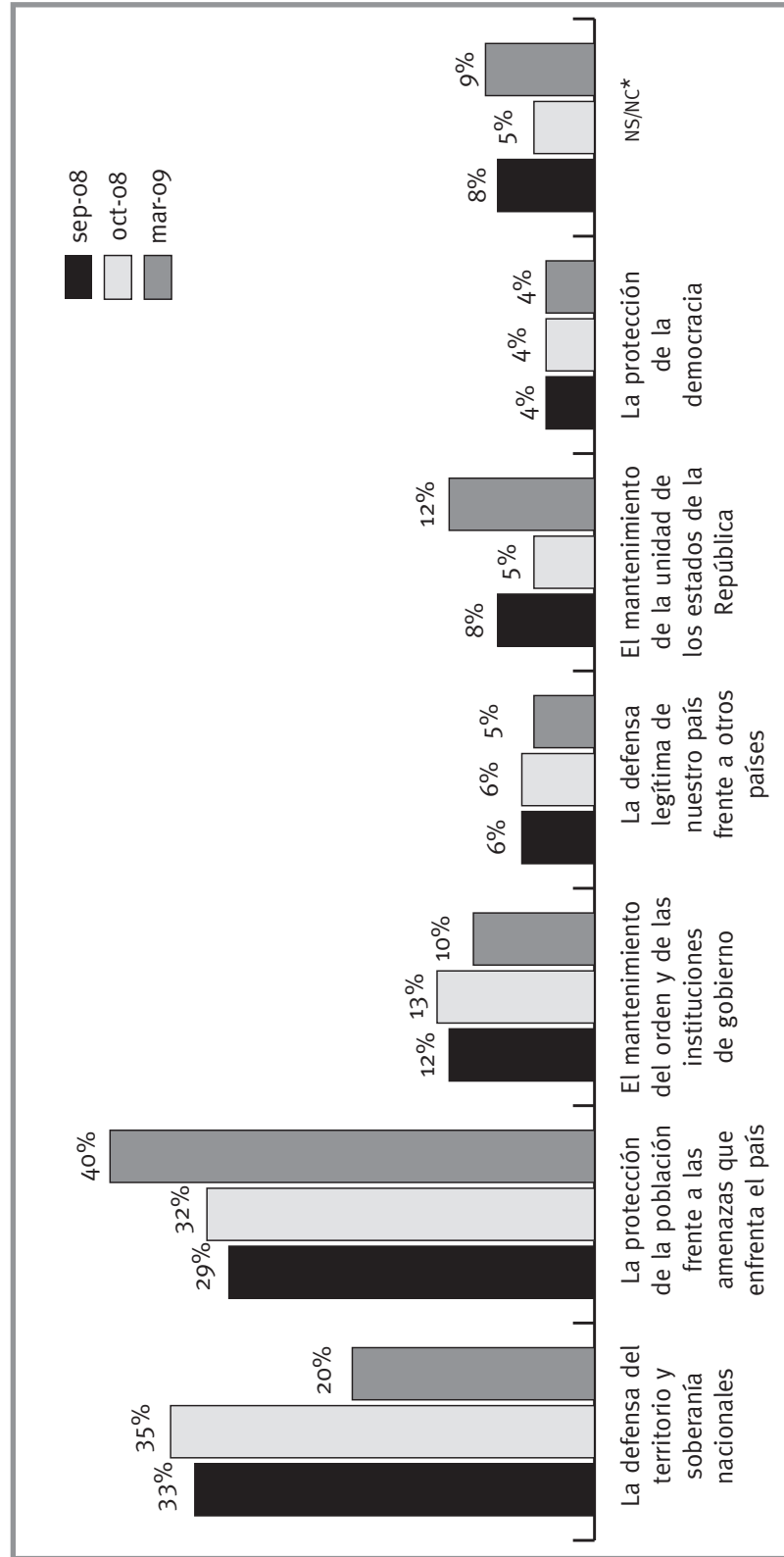
| Fecha de levantamiento       | Número de entrevistas | Nivel de confianza | Error de estimación |
|------------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| 6 al 9 de septiembre de 2008 | 800                   | 95%                | +/- 3.2%            |
| 8 al 14 de octubre de 2008   | 1,202                 | 95%                | +/- 2.43%           |
| 21 al 25 de marzo de 2009    | 800                   | 95%                | +/- 3.2%            |

La metodología utilizada consistió en encuestas en vivienda seleccionadas a través de un muestreo estratificado de una etapa. En las muestras de septiembre y marzo, la estratificación se realizó mediante cortes por densidad poblacional (cuartiles), lo que dio como resultado cuatro estratos. En la muestra de octubre, la estratificación fue bietápica: en la primera etapa se generaron dos estratos: Distrito Federal y el resto del país. En la segunda, la estratificación se realizó de la misma manera que en los levantamientos anteriores.

En todos los casos, el método de selección de las unidades de observación fue aleatorio simple y la representatividad nacional. Las entrevistas se aplicaron persona a persona.



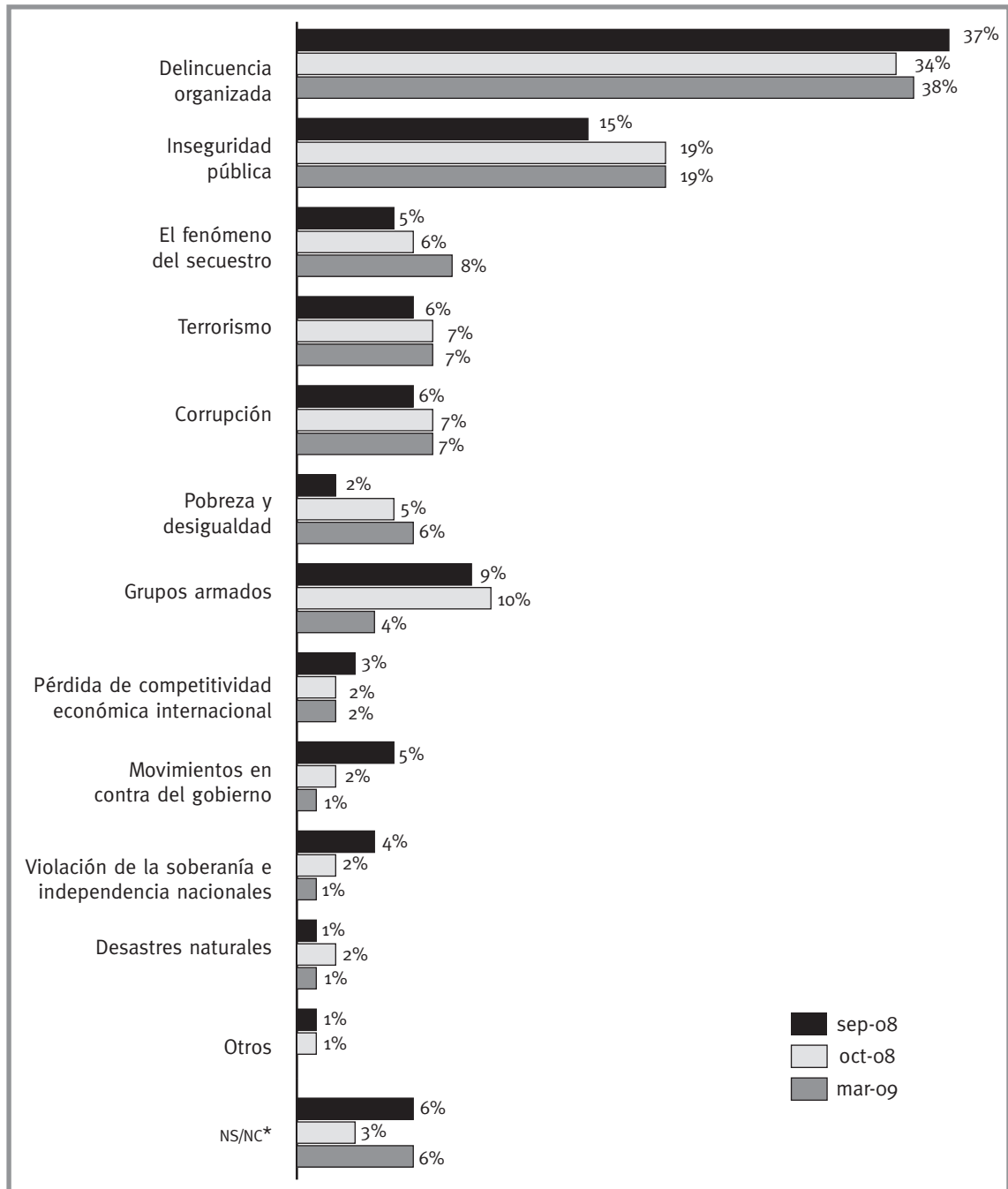
Gráfico 1  
¿QUÉ ENTIENDE USTED POR SEGURIDAD NACIONAL?



\* No sabe / no contestó.

Gráfico 2

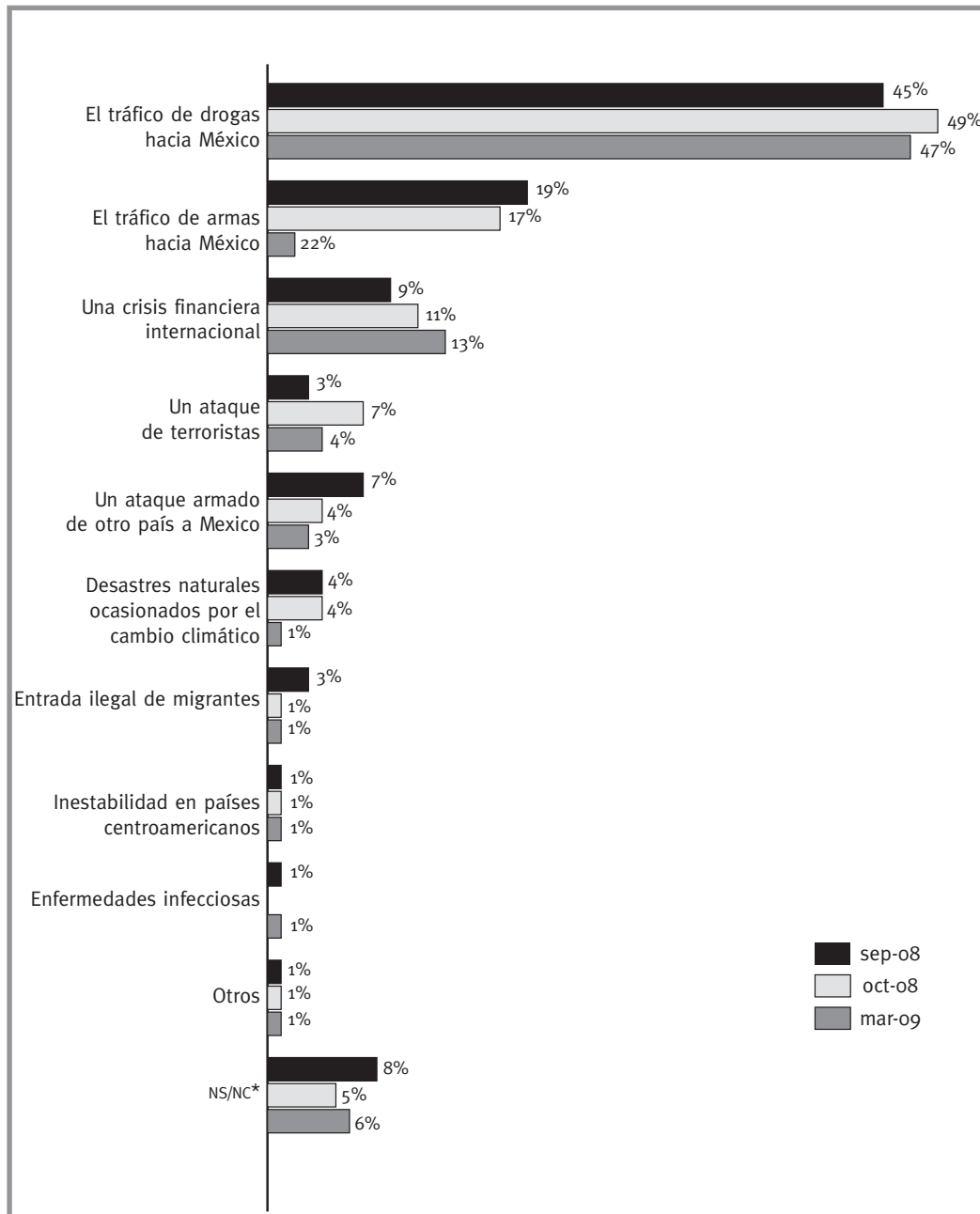
¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO?



\* No sabe / no contestó.

Gráfico 3

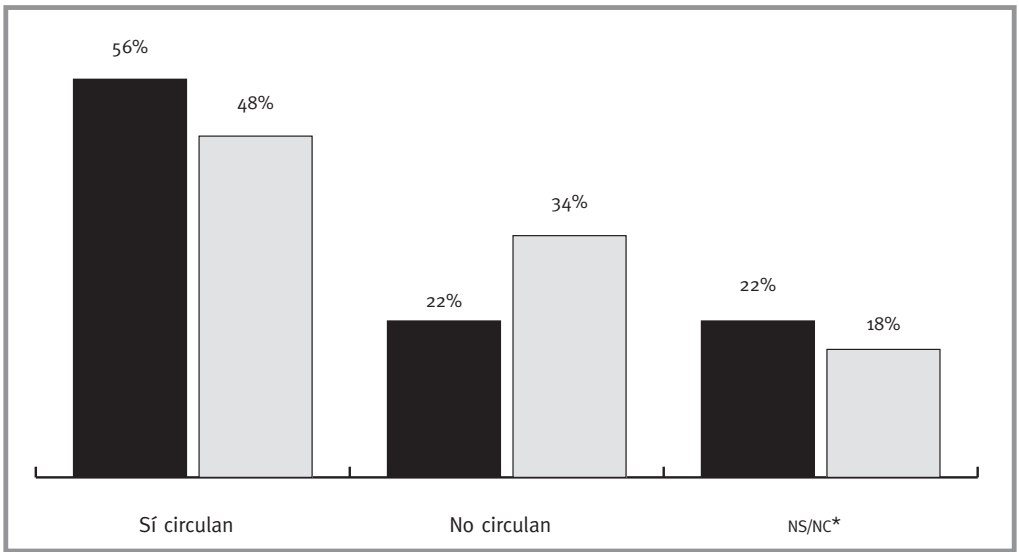
DE ACUERDO CON LO QUE USTED CONOCE, ¿CUÁLES CONSIDERA QUE SON LAS PRINCIPALES AMENAZAS QUE ENFRENTA MÉXICO DESDE EL EXTERIOR?



\* No sabe / no contestó.

Gráfico 4

DE ACUERDO CON LO QUE USTED SABE, ¿CREE QUE EN SU COMUNIDAD CIRCULAN ARMAS DE FUEGO DE MANERA CLANDESTINA O NO?



\* No sabe / no contestó.

Gráfico 5

¿QUÉ TANTO APRUEBA O DESAPRUEBA LA PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO EN (...)?

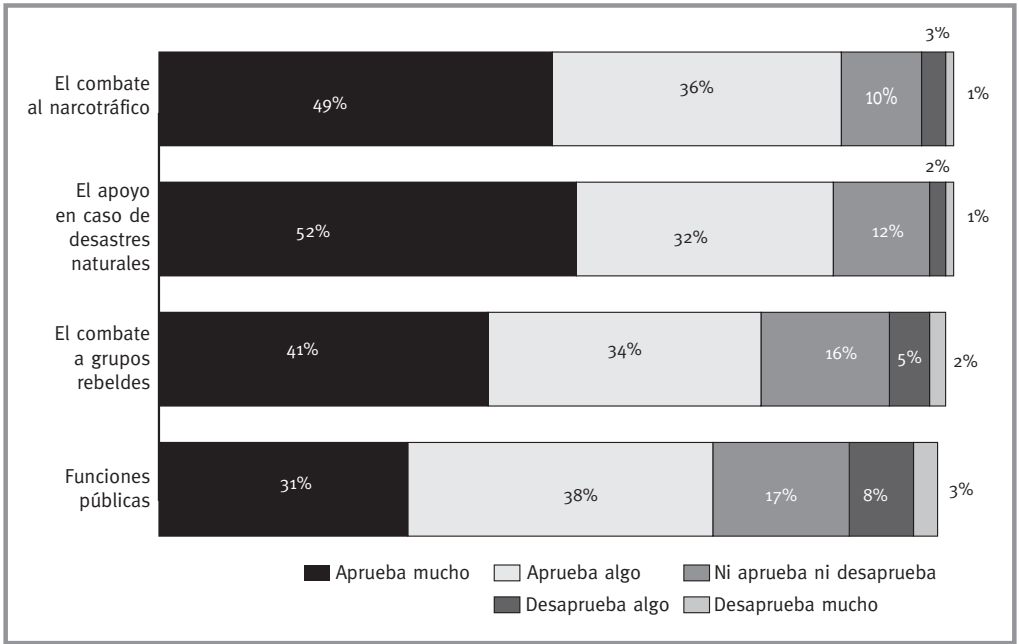


Gráfico 6

¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON LA POSIBILIDAD DE QUE EL EJÉRCITO DE MÉXICO COOPERE EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA CON (...)?

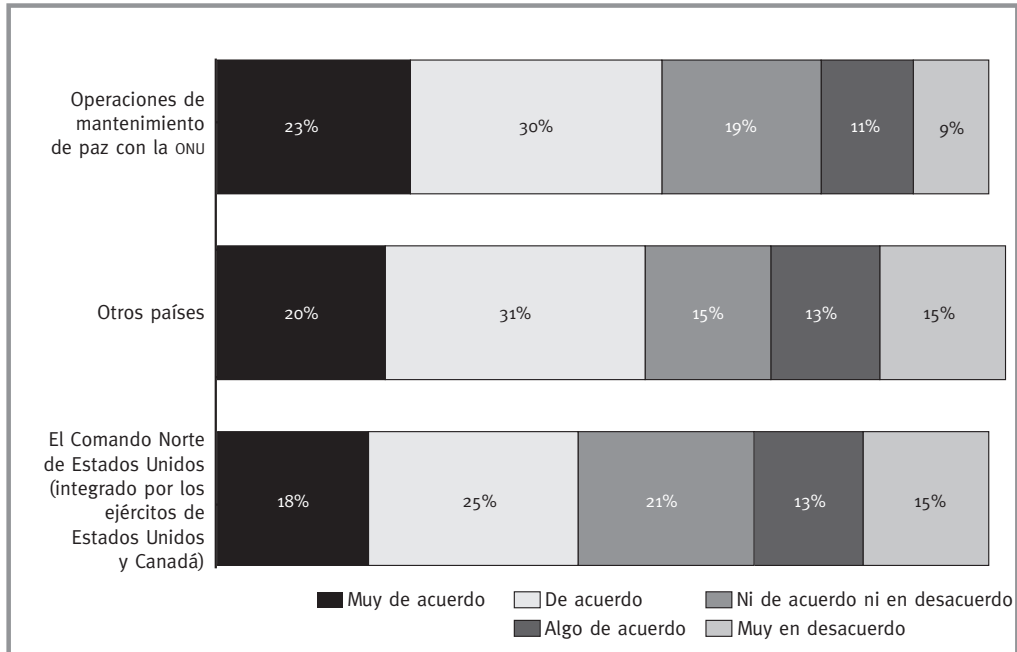
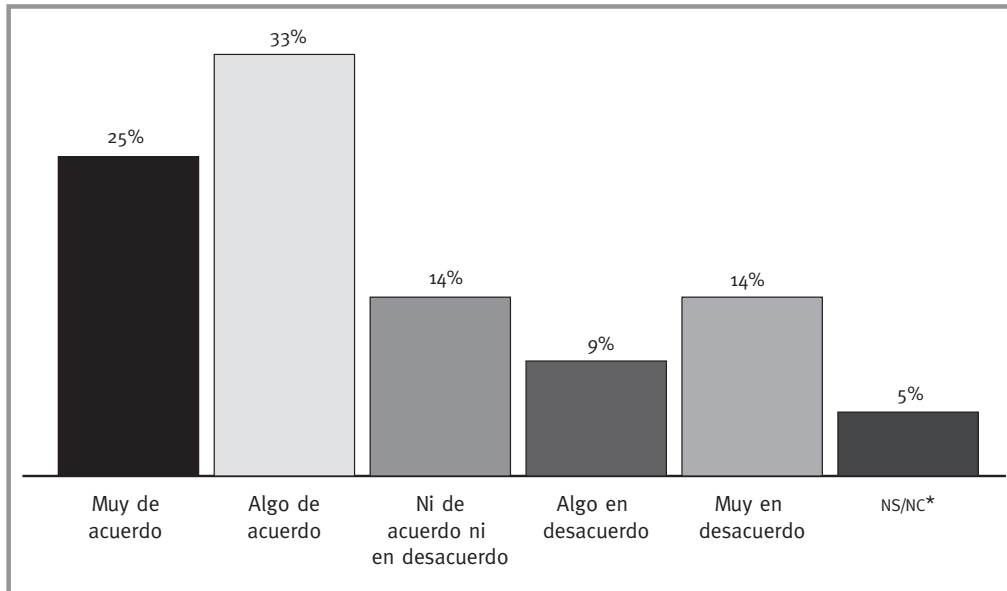


Gráfico 7

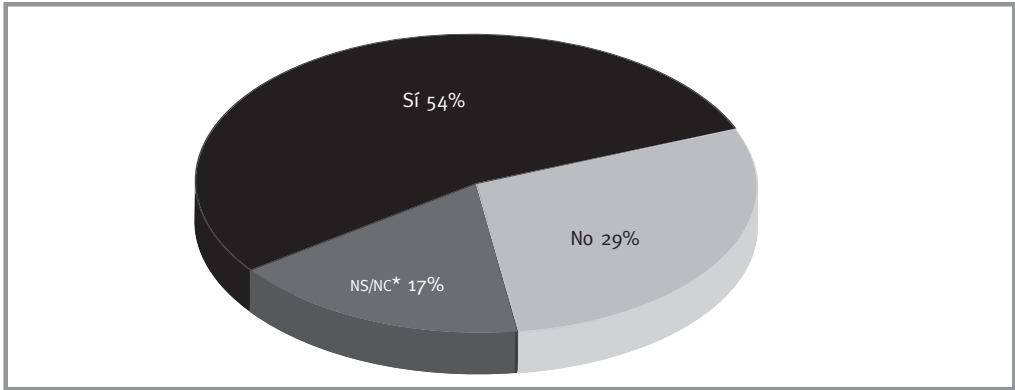
¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO EN QUE EL GOBIERNO MEXICANO RECIBA AYUDA DE OTROS PAÍSES EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO?



\* No sabe / no contestó.

Gráfico 8

¿USTED CREE QUE EL EJÉRCITO PODRÍA LLEGAR A SER CORROMPIDO POR EL NARCOTRÁFICO?



\* No sabe / no contestó.

Cuadro 1

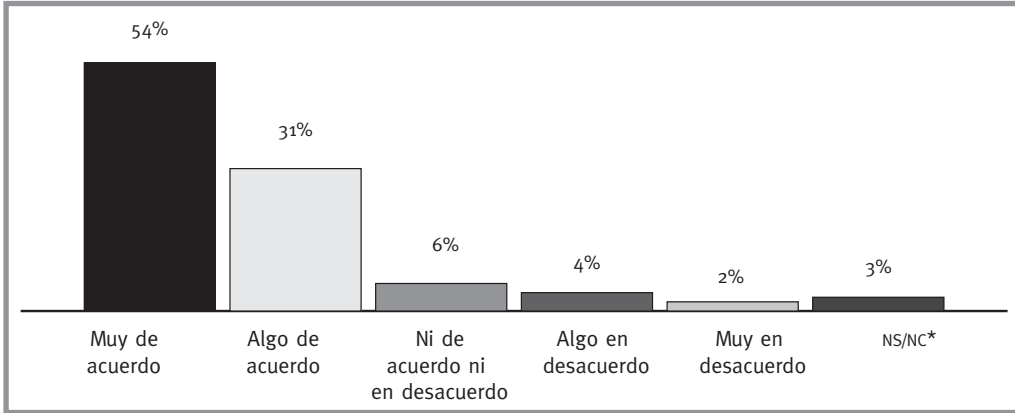
ALGUNAS PERSONAS CREEN QUE EL USO DEL EJÉRCITO EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO SÓLO AYUDARÁ A RESOLVER EL PROBLEMA DE FORMA TEMPORAL; OTRAS PERSONAS CREEN QUE AYUDARÁ A RESOLVER EL PROBLEMA DE FORMA PERMANENTE. ¿USTED QUÉ OPINA?

|                     |      |
|---------------------|------|
| De forma permanente | 29 % |
| De forma temporal   | 45 % |
| No se resolverá     | 16 % |
| NS/NC               | 10 % |

\* No sabe / no contestó.

Gráfico 9

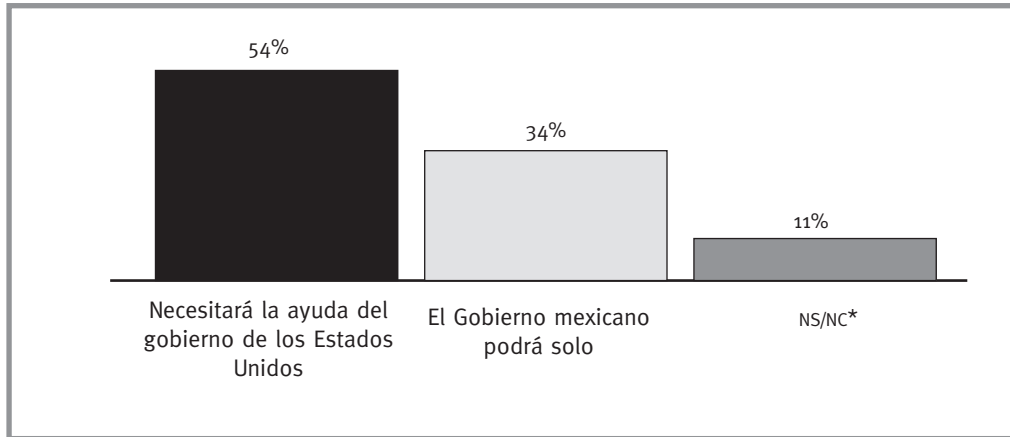
¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED EN QUE SE UTILICE AL EJÉRCITO PARA COMBATIR AL NARCOTRÁFICO?



\* No sabe / no contestó.

Gráfico 10

ALGUNAS PERSONAS CONSIDERAN QUE EL GOBIERNO MEXICANO PODRÁ POR SÍ SOLO DERROTAR A LOS NARCOTRAFICANTES, MIENTRAS QUE OTRAS AFIRMAN QUE SERÁ NECESARIO RECIBIR AYUDA DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS. EN SU OPINIÓN, ¿PODRÁ EL GOBIERNO MEXICANO DERROTAR POR SÍ SOLO AL NARCOTRÁFICO O SERÁ NECESARIA LA AYUDA DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS?



\* No sabe / no contestó.

