Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar
Mayo-Junio, 2023, Volumen 7, Número 3.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i3.6441

# La Seguridad Interior en México y la Importancia de Contar Con un Marco Legal

**Mtro. Filiberto Oropeza Fabián**[1]
Oropeza88@hotmail.com
https://orcid.org/0000-0001-8986-1306
Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales.

**Dr. Carlos Alberto Barrera Franco**
cabf87@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-1536-9412
Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales.

**RESUMEN**

El presente artículo tiene como objetivo analizar la concepción de la seguridad interior en México y las fuerzas de seguridad encargadas de su atención. La seguridad interior es uno de los aspectos más importantes de un Estado-Nación, ya que está directamente relacionada con la paz y la tranquilidad. Cuanto más fortalecido esté internamente el país y menos riesgos y amenazas existan, mayores serán las posibilidades de mantener la estabilidad, el desarrollo y la seguridad. Debido a la complejidad de la seguridad interior, esta debe ser abordada desde un nivel intermedio entre la seguridad nacional y la seguridad pública, y debe ser atendida por una fuerza intermedia. Además, para que la fuerza de seguridad pueda actuar legalmente, es necesario dotarla de un marco normativo adecuado, que contemple la protección legal del mandatario de la nación y de la fuerza de seguridad involucrada, y defina claramente sus funciones y responsabilidades.

***Palabras clave:*** *México*, *seguridad interior, riesgos, amenazas y fuerza intermedia*.

[1] Autor principal
Correspondencia: Oropeza88@hotmail.com

# Interior Security In Mexico And The Importance Of Having A Legal Framework

**ABSTRACT**

The present article aims to analyze the conception of internal security in Mexico and the security forces responsible for its attention. Internal security is one of the most important aspects of a Nation-State, as it is directly related to peace and tranquility. The more the country is internally strengthened and the fewer risks and threats there are, the greater the possibilities of maintaining stability, development, and security. Due to the complexity of internal security, it must be approached from an intermediate level between national security and public security, and must be attended to by an intermediate force. In addition, in order for the security force to act legally, it is necessary to provide it with an adequate regulatory framework, which contemplates the legal protection of the nation's leader and the security force involved, and clearly defines their functions and responsibilities.

***Keywords:*** *Mexico*; *internal security; risks, threats and intermediate force.*

*Artículo recibido 29 abril 2023*

*Aceptado para publicación: 29 mayo 2023*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, cualquier Estado-Nación se enfrenta a riesgos y amenazas a su seguridad, por lo que debe estar preparado para enfrentar diversas problemáticas, adoptando acciones y estrategias mediante sus fuerzas de seguridad.

En base a las "nuevas amenazas o emergentes" (Orozco Carmona, 2010, pág. 137), el país debe enfrentarlas con determinación para mantener la paz y tranquilidad de sus ciudadanos. Por lo tanto, la seguridad se construye desde el interior, día a día, a través de políticas públicas emanadas del gobierno y la acción y preparación de sus fuerzas de seguridad.

Para comprender el término "seguridad interior", se explica su origen histórico desde el ámbito internacional y nacional. Además, se analizan diversos postulados doctrinarios y académicos de diferentes autores, lo que nos permite conocer su evolución y actual visión desde una perspectiva nacional. Sin embargo, se vuelve un tema polémico y crea confusión sobre las fuerzas de seguridad legalmente responsables de atenderla.

El desarrollo del ensayo lleva a explicar y justificar la necesidad de contar con un marco normativo en el país que proporcione certeza jurídica a las acciones que realice la fuerza de seguridad que actúe en el nivel intermedio o de seguridad interior. Esto garantiza el bienestar, la estabilidad y la paz social de la población y su patrimonio.

### La seguridad en el centro del debate

El ensayo se desarrolla mediante un ejercicio de reflexión, un análisis documental y normativo en el marco de una investigación cualitativa. Se aborda desde una perspectiva académica y doctrinaria la importancia de contar con una Ley de Seguridad Interior, sin expresar una postura personal o institucional. La integridad y estabilidad del Estado mexicano están directamente relacionadas con la seguridad interior, que es una de las principales responsabilidades del gobierno federal.

La seguridad de México se construye desde el interior, y cuanto más fuerte esté internamente, menor será el riesgo y las amenazas que se presenten, y se podrán prever de manera más efectiva. La seguridad interior es diferente para cada nación y su esencia varía según la problemática particular y los antagonismos que afectan a los ciudadanos. Su objetivo general es velar por la integridad y estabilidad

del Estado. Se describe la seguridad interior desde un punto de vista global, así como desde una perspectiva nacional, teniendo en cuenta la necesidad de enfrentar riesgos y amenazas.

El ensayo presenta un breve panorama de la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017 (Diario Oficial de la Federación, 2017), que fue ampliamente criticada por diversas instancias nacionales e internacionales como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sino también por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas. Estas instancias señalaban que la ley ampliaba las facultades de las fuerzas armadas y, por lo tanto, argumentaban que podía aumentar la violación de los derechos humanos (CIDE, 2019). Asimismo, se cuestionaba su impacto en la protección de datos y la privacidad de los individuos. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó dicha ley el 15 de noviembre de 2018 (SCJN, 2018), por lo que actualmente no se cuenta con ningún instrumento normativo que regule o sustente la participación de las fuerzas de seguridad en el ámbito de la seguridad interior.

Ante la situación actual de la seguridad en México, la seguridad interior es un tema de especial atención y debe ser abordada desde un nivel de seguridad intermedio entre la seguridad nacional y la seguridad pública. Para garantizar la estabilidad, la seguridad interior y la paz social, se deben emplear las denominadas fuerzas intermedias, que hacen frente a situaciones atípicas que sobrepasan la capacidad de las fuerzas de seguridad pública (Moloeznick, 2019, pág. 155). En la actualidad, la Guardia Nacional, respaldada por las fuerzas armadas, se constituye en la fuerza intermedia que debe atender la problemática de la seguridad interior y la seguridad pública relevante.

Por lo anterior, es necesario contar con una Ley de Seguridad Interior, y es evidente que existe un desconocimiento generalizado sobre el empleo del término seguridad interior, que es una función esencial y legítima del Estado mexicano. El término ha sido empleado desde múltiples facetas, por funcionarios de gobierno, académicos y líderes de opinión, en publicaciones oficiales, revistas especializadas, medios de comunicación y redes sociales, lo que ha dado lugar a múltiples interpretaciones.

**Panorama de la seguridad interior en un contexto internacional**

El mantenimiento de la integridad del Estado está estrechamente relacionado con la seguridad interior, la cual debe considerarse como una de las principales responsabilidades de los gobiernos, a pesar de las posibles discrepancias conceptuales. Es importante tener en cuenta que la seguridad global se construye desde el interior de cada país, por lo que fortalecer el interior y reducir los antagonismos aumenta las posibilidades de paz y tranquilidad en el mundo.

En este sentido, la creación del Departamento de Seguridad Interna en los Estados Unidos (Homeland Security) después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 marcó una tendencia y una nueva doctrina a nivel mundial. La creación de este Departamento representó la mayor reorganización del gobierno federal de Estados Unidos en más de un siglo, pues "su tarea central consiste en analizar información de inteligencia sobre amenazas de terrorismo recolectada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA), el Buró Federal de Investigaciones (FBI), la Agencia de Seguridad Nacional y otras instancias federales, teniendo en cuenta las vulnerabilidades de la nación, y concentrar sus esfuerzos en el terrorismo cibernético y, particularmente, en el terrorismo nuclear, químico y biológico. Igualmente ayuda a los gobiernos locales y estatales para trabajar conjuntamente y con ello promover la seguridad en las fronteras, las costas y el transporte" (EveryCRSreport, 2003, pág. 2).

El concepto de seguridad interior desarrollado por el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos establece que los riesgos y amenazas ya no se refieren solo a la competencia con otros Estados, sino que la globalización y los medios de comunicación aumentan la vulnerabilidad y magnifican los efectos una vez que ocurre alguna contingencia (Chertoff, 2009).

Por un lado, las sociedades urbanas son particularmente vulnerables a los desastres naturales, epidemias y atentados terroristas, mientras que la globalización ha permitido a las organizaciones criminales y terroristas acceder a grandes recursos financieros, armamentísticos, técnicos y tecnológicos. El gobierno de Estados Unidos ha diseñado e implementado estrategias desde la federación, así como desde los gobiernos locales y estatales, para identificar y neutralizar los riesgos y amenazas, y poner énfasis en el papel de los cuerpos policiales, de inteligencia y de reacción inmediata para prevenir acciones de estos grupos o reaccionar ante su ocurrencia.

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea responde a los riesgos y amenazas mediante la integración de estrategias actuales y enfoques conceptuales, reconociendo el marco constituido por el programa de Estocolmo. La estrategia busca avanzar en el espacio de libertad, seguridad y justicia a través de un modelo de seguridad europeo que afronta diversos desafíos. Para la Unión Europea, el concepto de seguridad interior se extiende a múltiples sectores para hacer frente a graves amenazas y a aquellas que tienen una repercusión directa en la vida, seguridad y bienestar de los ciudadanos, incluyendo desastres naturales y provocados por el hombre (Consejo Europeo, 2010, pág. 8).

Después de la Guerra Fría, la transformación de los actores políticos condujo a una reconfiguración de los conceptos relacionados con la seguridad. La aparición de organizaciones criminales y grupos terroristas llevó a centrarse en la seguridad interior, lo que implicó una reorganización de las instituciones de seguridad pública y nacional. Al mismo tiempo, se prestaron atención a las amenazas de epidemias o grandes desastres naturales, ya que estos también representan riesgos para la salvaguardia del Estado.

Uno de los elementos clave para garantizar la seguridad interior es la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y fuerzas de seguridad existentes. En este sentido, se debe reconocer el papel de los gobiernos estatales en la estrategia de seguridad, un aspecto que a menudo se descuida en la seguridad nacional. La consideración de una variedad de asuntos que trascienden la seguridad pública y nacional también es esencial, incluyendo la protección ante desastres naturales, grandes accidentes y epidemias, entre otros (Montero Bagatella, 2013, pág. 5).

**Panorama de la seguridad interior en un contexto nacional**

En México, la seguridad interior se refiere al estado o condición en la que los objetivos nacionales están protegidos, libres de riesgos o amenazas originadas por agentes internos. En todo caso, es una situación de orden nacional en la que se respetan los poderes públicos como instituciones (Vega y López, 2013, pág. 13).

Desde una perspectiva doctrinaria, se entiende por amenaza aquel antagonismo intencional generado por el poder de otro Estado o por agentes no estatales con una voluntad hostil y deliberada que pone en

grave peligro las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales. Según esta lógica, las amenazas se clasifican en tradicionales y emergentes (Sedena/Semar, 2018, pág. 2).

Por otro lado, se considera riesgo al antagonismo que implica una condición interna o externa, generada por situaciones políticas, económicas, sociales o por agentes no estatales, así como por desastres naturales o antropogénicos, cuya evolución podría poner en entredicho el desarrollo nacional. De este modo, los riesgos se clasifican en presión, presión dominante y factores adversos (Sedena/Semar, 2018, pág. 22).

La seguridad interior y la seguridad nacional son conceptos que a menudo se confunden, lo que ha dado lugar a una problemática teórica importante. De acuerdo con Margarita Vilchis (2012), esto se debe en parte a la estrecha relación que existe entre ambas, lo que dificulta la delimitación de sus fronteras. Sin embargo, es importante destacar que la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional, junto con la defensa exterior. Por lo tanto, no se trata de un problema de límites o fronteras entre ambos conceptos, sino de superposiciones que deben ser resueltas y aclaradas.

El libro Blanco de la Defensa Nacional (Sedena, 2005, págs. 30,32) establece que la seguridad interior se relaciona con los antagonismos que ocurren en el interior del país, mientras que la seguridad externa se refiere a las presiones surgidas en territorio exterior. Del mismo modo, Garza Salinas (2002, págs. 100, 112) menciona que "se circunscribe a la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio de un país. Tiene como objetivo superar, neutralizar y reducir antagonismos o presiones que se producen interfronteras".

Desde una perspectiva castrense, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en el Glosario de términos militares (2001, pág. 379), la define como las medidas adoptadas para mantener la tranquilidad de la nación, lo que puede llevar a una ambigüedad en la inclusión de riesgos que no necesariamente corresponden a la seguridad interior.

Es importante destacar que el concepto de nación puede tener diferentes interpretaciones, ya sea desde el ámbito jurídico o sociológico, lo que puede afectar la claridad de la interpretación si no se especifica el contexto adecuado. En resumen, la delimitación clara de los conceptos de seguridad interior y seguridad nacional es esencial para entender la complejidad de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta una nación.

Las fuerzas armadas han sido consideradas un actor esencial en la protección y cumplimiento de la seguridad interior, tanto en procesos de inteligencia como en participación activa en aspectos operativos. En este sentido, el Manual de Operaciones en Campaña (Sedena), hace una distinción sobre dicha institución al señalar que la misión de garantizar la seguridad interior "busca el logro del orden interior para el mantenimiento de la Constitución y demás leyes, en problemas que requieren ser solucionados por la fuerza y procedimientos militares y no solamente por medios policiacos" (Sedena, 2012, pág. 2 y 29).

No obstante, cabe señalar que la conservación de la seguridad pública no es una misión principal ni para las fuerzas armadas de México ni para cualquier otro caso. En cambio, una tarea esencial que debe recibir especial atención es evitar que los trastornos derivados de una incontenible ola criminal violenta afecten irremediablemente la confianza en las autoridades, instituciones y leyes.

Es importante destacar que siempre existirán amenazas que potencialmente puedan vulnerar las instituciones, y por tanto, la seguridad interior no debe concebirse académicamente como un mecanismo defensivo. En su lugar, debe ser vista como una capacidad para prevenir y reaccionar ante antagonismos. Para lograrlo, es prioritario que "el Estado mantenga el poder de decisión y permanezcan las instituciones", y cuente con fuerzas preparadas para atender problemáticas específicas en el ámbito interno (Castellanos, 2012).

La seguridad interior es un concepto clave en el contexto de la protección de la soberanía, la integridad territorial y la estabilidad política de un Estado. En este sentido, Cristian Castaño (Cangas Hérnandez, 2018, pág. 11) define la afectación a la propia seguridad interior como una situación grave que puede comprometer la estabilidad política, el desarrollo económico y social, o el Estado de Derecho, en una parte o en todo el territorio nacional. Esta situación debe ser incontenible por la autoridad local legítimamente constituida, y requerir la intervención de los poderes federales de la nación, incluyendo la potestad del presidente de la república para emplear la fuerza armada permanente por un tiempo determinado y conforme a las disposiciones legales previstas.

Por otro lado, Salomón Rosas Ramírez (1998), concibe a la seguridad interior "como la parte de la seguridad nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de la soberanía,

violencia, subversión, corrupción, infiltración ideológica, dominación económica o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo".

La atención a la seguridad interior requiere la colaboración de los Estados con el gobierno federal. En primer lugar, el gobierno federal puede brindar asesoramiento a los Estados para la identificación y protección de su infraestructura estratégica, así como para una reacción adecuada en caso de ser necesario. En segundo lugar, es necesario garantizar un flujo de información entre las dependencias gubernamentales, a fin de identificar de manera apropiada los riesgos y amenazas en el territorio. Esta es una labor primordial de los gobiernos locales y estatales, quienes deben trabajar en la neutralización de los actores que pudieran representar un peligro. Finalmente, en tercer lugar, se requiere el apoyo a los Estados en el diseño de un plan de seguridad interior, que les permita proteger su infraestructura y a su población, y así reconocer su responsabilidad en la tarea, y fomentar mecanismos para incluir la participación ciudadana.

La estrategia de seguridad interior confiere una importante y determinante responsabilidad a los Estados, a pesar de ser el gobierno federal el encargado de su diseño. Esto se debe a que todos los desastres son de naturaleza local. Como señala Mayer (2009, pág. 38), "cuando ocurre un desastre, la comunidad local es la primera en responder, seguida del Estado, los Estados de la región y, finalmente, el gobierno federal".

Este supuesto de la seguridad interior se fundamenta en la idea de que los gobiernos locales y estatales pueden proporcionar servicios públicos de manera más eficiente y efectiva que el gobierno federal. Además, en estas jurisdicciones se desarrollan importantes innovaciones en el uso de instrumentos de políticas públicas (Dennis, 1983).

El Estado, por su parte, tiene la facultad de disponer de los instrumentos necesarios para garantizar la seguridad externa e interna de la nación. La aparición y el aumento de fenómenos no castrenses, denominados "nuevas amenazas o emergentes", como la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de armas y personas, entre otros, han originado una mayor participación de las fuerzas armadas en misiones y funciones relacionadas con la seguridad pública, el orden interno y la seguridad interior (Orozco Carmona, 2010).

**Panorama de la extinta Ley de Seguridad Interior**

El objetivo de esta sección es proporcionar una breve explicación con fines académicos sobre aspectos relevantes de la Ley de Seguridad Interior, sin realizar ningún análisis jurídico o normativo. Esta ley fue promulgada el 22 de diciembre de 2017 (Diario Oficial de la Federación, 2017) y contenía treinta y cuatro artículos repartidos en seis capítulos, así como los respectivos artículos transitorios que entrarían en vigor una vez que se cumpliera su propósito (Martínez Juárez, 2018).

La Ley de Seguridad Interior establecía los supuestos y el procedimiento para emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior y definía la forma en que las autoridades federales podrían intervenir conforme a lo dispuesto en dicha ley. Asimismo, se consideraba el manejo de la inteligencia para la seguridad interior y su control.

Esta ley también regulaba la facultad del presidente de la república, en su calidad de comandante supremo, de disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior (Diario Oficial de la Federación, 2022, pág. 89). A pesar de su promulgación, la Ley de Seguridad Interior fue ampliamente rechazada por numerosas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales defensoras de derechos humanos debido a sus controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Finalmente, el 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2018) declaró inválida esta ley.

Con el propósito de contextualizar la Ley de Seguridad Interior, es necesario establecer la relación con otros instrumentos normativos, tales como la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debido a su estrecha relación temática. Cabe destacar que estas dos últimas leyes se aplicaban de manera supletoria a la Ley de Seguridad Interior. Asimismo, en su parte inicial, la Ley de Seguridad Interior incluía definiciones de términos relevantes, entre los cuales se destacan: la declaratoria de protección, acciones, amenazas y riesgos a la seguridad interior, así como la definición del uso legítimo de la fuerza (Martínez Juárez, 2018).

El término de seguridad interior, obtenido del contenido de la inválida ley, concretamente en su artículo segundo, establecía que es:

> "…La condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de

> Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente ley..."

Haciendo referencia a los principales términos empleados en la Ley de Seguridad Interior, se puede mencionar que la ley incluía acciones, riesgos y amenazas a la seguridad interior. Las acciones y los riesgos eran utilizados para identificar, prevenir, atender, reducir y contener los riesgos a la seguridad interior. Las amenazas se referían a cualquier situación o evento que pusiera en riesgo la continuidad y permanencia del Estado de derecho en el país o afectara los principios contenidos en la ley. Además, la expresión "riesgo de la seguridad interior" se consideraba como aquellas acciones que pudieran convertirse en una amenaza para la seguridad interior.

Un aspecto importante de la Ley de Seguridad Interior era el procedimiento para establecer una "declaratoria de afectación a la seguridad interior" en el territorio nacional, así como sus alcances y aplicación. La ley definía las facultades otorgadas al presidente de la república para intervenir en la defensa de la continuidad del Estado de Derecho.

Una vez emitida la declaratoria por el mandatario de la nación, se ponía en marcha la intervención de la federación en un municipio, entidad federativa o región del país. La declaratoria podía ser ordenada por el presidente por sí mismo, a petición de los congresos locales o, en su caso, por el gobernador del estado respectivo cuando su legislatura local se encontrara en receso (Vazquez, Ruiz, & Zúñiga, 2019, pág. 158). No obstante, para ordenar la declaratoria, debía existir una amenaza a la seguridad interior o cuando las capacidades de las autoridades locales se encontraran rebasadas, o en su caso, cuando existiera poca o nula actuación o colaboración de las entidades federativas y municipios.

Es importante señalar que la declaratoria de protección a la seguridad interior emitida por el mandatario de la nación sólo tendría vigencia de un año, pudiendo prorrogarse o modificarse a petición y a juicio de las autoridades. Una vez emitida la declaratoria, el presidente de la república designaría a un comandante de las fuerzas armadas como encargado de dirigir y coordinar las demás dependencias participantes.

En el marco de la “Ley de Seguridad Interior”, las autoridades federales intervenían con el propósito de coordinar y ejecutar la declaratoria emitida por el presidente, sin que esto implicara la sustitución o eximición de las funciones legalmente atribuidas a otras autoridades. Por lo tanto, las autoridades federales asumían el mando y se coordinaban con los Estados y municipios afectados para llevar a cabo la intervención correspondiente.

Sin embargo, la “Ley de Seguridad Interior” fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a diversas inconsistencias y controversias constitucionales. Actualmente, no existe en el país un marco normativo que regule la seguridad interior, lo que hace necesario que el Congreso de la Unión tome las previsiones necesarias para legislar una nueva ley o modifique la ley que fue declara invalidada, que brinde protección legal al mandatario de la nación y a las fuerzas de seguridad encargadas de velar por la seguridad interior.

**Las Fuerzas Intermedias y su empleo en la seguridad interior**

En diversos países, se presenta la problemática de delincuencia organizada trasnacional y otros delitos conexos que se cometen internamente, como el tráfico de drogas, homicidio doloso, extorsión, tráfico de armas, tráfico de migrantes, lavado de dinero, trata de personas, asaltos, pandillerismo, prostitución y robo de mercancías. En algunas regiones, las fuerzas de seguridad pública se han visto rebasadas debido a la falta de entrenamiento, equipamiento, bajos salarios y recurrentes escándalos de corrupción, lo que genera desconfianza en la población y una situación de desventaja ante el poder del crimen organizado.

Según Darmmert y Bailey (2005), la confianza de la opinión pública en las policías nacionales es muy baja, lo que ha llevado a que la respuesta del Estado a las reformas policiales tenga poco interés y, en muchos casos, tienda a la militarización. Además, se ha dado una tendencia de emplear a las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior (pág. 138). Por tanto, pocas naciones en América cuentan con fuerzas intermedias para hacer frente a las “nuevas amenazas o emergentes” a la seguridad interior.

Benítez Manaut (2009, pág. 188) señala que estas nuevas amenazas a la seguridad interior representan un grave riesgo para la gobernabilidad y la democracia, y debido a la debilidad de las estructuras institucionales, es cada vez más frecuente emplear a las fuerzas armadas para atender los retos de la seguridad. En este sentido, la reforma del Estado debe considerar la profesionalización y dotación de

recursos a los cuerpos policiales, las estructuras de inteligencia, los sistemas de justicia y de prevención civil, lo cual permitiría que las fuerzas militares sean solo un recurso de última instancia para participar en actividades de seguridad.

En la actualidad, no existe un modelo único para las fuerzas intermedias, ya que pueden estar adscritas al Ministerio del Interior o al Ministerio de Defensa, o bien, tener una dependencia mixta (Avila Anaya, 2019). Las fuerzas intermedias combinan capacidades policiales para desenvolverse en la seguridad interior, pero con una naturaleza militar en cuanto a su organización y entrenamiento, lo que les permite intervenir en fenómenos cuya violencia excede a las capacidades policiales.

Según Jorge Battaglino (2015), existen diferencias entre las fuerzas del Estado en función de su rol, la naturaleza de los actores que enfrentan y el nivel de fuerza que pueden desplegar (pág. 82). En este sentido, la policía se encarga de mantener el orden y administrar la fuerza en el ámbito interno, protegiendo la vida y propiedad de los ciudadanos frente a actos delictivos con una fuerza limitada y respetando los derechos humanos. Por otro lado, las fuerzas armadas se organizan para preservar la integridad territorial y soberanía de la nación, enfrentando tanto a enemigos externos como a grupos de transgresores de la ley que realizan actos delictivos en el ámbito interno. Las fuerzas armadas utilizan la máxima violencia en su actuar, ya que su misión principal es defender la supervivencia del Estado.

En cuanto a las fuerzas intermedias, estas cuentan con un equipo, adiestramiento y organización militar que les permite desplegar una mayor fuerza que las policías normales, aunque no llegan al nivel de las fuerzas armadas. Esto se debe a su disciplina, mejor equipo y organización, así como a la orientación de sus acciones hacia el ámbito interno y su constante contacto con la población civil, utilizando un uso limitado de la fuerza. La función de estas fuerzas intermedias, según Bart Hoogenboom (2011), es la de "Policing the Gap", es decir, actuar en situaciones donde la policía no está capacitada o no se atreve a actuar, sin recurrir al uso excesivo de la fuerza (De Weger, 2009, pág. 2). En otras palabras, las fuerzas intermedias se emplean como "amortiguador" para atender crisis nacionales de seguridad interior, sin tener que hacer empleo de las fuerzas armadas.

En Latinoamérica, pocos países cuentan con fuerzas intermedias, destacando actualmente Argentina (Gendarmería Nacional), Chile (Los Carabineros), Colombia (Policía Nacional) y Venezuela (Guardia Nacional). En México, la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Guardia Nacional el 27 de mayo

de 2019 (Diario Oficial de la Federación, 2019). Posteriormente, el 9 de septiembre de 2022, se publicó un decreto por el que se reformaban diversas disposiciones normativas, entre ellas la relacionada con la Guardia Nacional y la seguridad pública, especificando que esta fuerza policial federal pasaba a depender administrativa y operativamente de la Sedena (Diario Oficial de la Federación, 2022).

De esta manera, la Guardia Nacional se constituye como la única fuerza policial federal en México, desempeñando funciones de seguridad pública en el país. Su desempeño y funcionamiento deben estar sustentados en una prospectiva que permita fortalecer sus estrategias de actuación y operación como fuerza intermedia, mediante un despliegue estratégico planificado en todo el territorio nacional y la profesionalización de sus integrantes en todos los niveles jerárquicos con una visión y actuación policial. De esta manera, se podrá garantizar la seguridad interior, la seguridad pública relevante y, por ende, la seguridad nacional del Estado mexicano.

**La necesidad de contar con una Ley de Seguridad Interior en México**

El tratamiento del tema de la seguridad interior siempre resulta controvertido, especialmente en lo que respecta a la determinación de las fuerzas de seguridad legalmente responsables de su atención en casos de problemáticas que afecten la seguridad de la población en alguna entidad federativa, municipio o región del país, y que se conviertan en un problema de seguridad interior que no pueda ser abordado por las fuerzas de seguridad locales.

El artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Presidente de la República facultades para preservar la seguridad nacional en términos de la ley respectiva, así como para disponer de las fuerzas armadas en la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (Diario Oficial de la Federación, 2022).

Actualmente, la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior resulta polémica. No obstante, se emplearon de manera permanente para atender la seguridad interior porque no se contaba con fuerzas de seguridad o policiales capacitadas en el país que pudieran ofrecer una respuesta adecuada o hacer frente a los riesgos o amenazas que afectaran directamente a la población.

En la actualidad, el concepto de seguridad interior abarca conductas o peligros que afectan directamente a la sociedad y debe entenderse como una función política que, al garantizar el orden constitucional y la

gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural del país, permitiendo así mejorar las condiciones de vida de la población.

En la actualidad, se encuentra presente la existencia de grupos criminales que, con sus diversas modalidades y características, han evolucionado en función de los avances tecnológicos en temas de transporte, comunicaciones, conectividad, entre otros. Esta evolución ha permitido que estos grupos expandan su actividad a lo largo de las fronteras y, de este modo, internacionalicen sus acciones, generando problemas que rebasan la seguridad pública y entran en el campo de la seguridad interior, lo que requiere una respuesta por parte del Estado y sus fuerzas de seguridad.

Entre las actividades criminales más preocupantes se encuentran el narcotráfico, la delincuencia organizada y otros delitos de alto impacto, como el homicidio doloso, el secuestro, la extorsión y el robo de vehículo con violencia, los cuales son reconocidos por la sociedad civil y los gobiernos nacionales debido a las consecuencias que desencadenan en la salud pública, la degradación social, la evasión fiscal, la violencia y la corrupción (Orozco Carmona, 2010). Si no se atienden oportunamente, este tipo de amenazas podrían afectar seriamente la seguridad interior.

En algunas regiones del país, la situación de inseguridad ha sobrepasado las capacidades de las fuerzas de seguridad locales, lo que justifica la adopción de medidas extraordinarias por parte del gobierno federal para atender la problemática de seguridad interior. En este contexto, la Guardia Nacional cuenta con las características, organización, formación, doctrina, misiones, funciones, acciones, estructura y despliegue necesarios para constituirse en la fuerza intermedia que requiere el país para garantizar la seguridad interior y la seguridad pública relevante, con el respaldo de las fuerzas armadas.

Para atender cualquier problemática de seguridad interior, resulta prioritario adoptar medidas gubernamentales y legislativas para contar con una “Ley de Seguridad Interior”. En este sentido, es necesario llevar a cabo una profunda revisión de la “Ley de Seguridad Interior” que fue declarada inválida el 15 de noviembre de 2018, con el objetivo de establecer lineamientos precisos que le den legalidad y certeza jurídica a la fuerza de seguridad que se haga cargo de atender la seguridad interior, en este caso, la Guardia Nacional respaldada por las fuerzas armadas.

La situación normativa y su relación con la seguridad resultan tan relevantes que obligan al país a contar con leyes que regulen y establezcan claramente sus bases, procedimientos y modalidades de actuación.

En este caso, es fundamental legislar para contar con una “Ley de Seguridad Interior” que garantice la seguridad y protección de la población, a través de un ejercicio democrático que involucre a expertos, académicos, miembros de la sociedad civil y legisladores.

El establecimiento de un marco normativo aplicable al ámbito de la seguridad interior proporciona importantes beneficios, ya que permite delimitar claramente las funciones de las fuerzas de seguridad que actuarán en este ámbito. En este sentido, es importante considerar que un marco normativo en materia de seguridad interior permite:

1. Garantizar la protección legal para el mandatario de la nación.
2. Establecer obligaciones del Estado de carácter vinculante o sea que el Estado está obligado a dar cumplimiento a los preceptos de la ley.
3. Definir claramente el contenido normativo para las fuerzas que intervienen en la seguridad interior, facilitando la interpretación.
4. Al ponerse en ejecución la ley, establecer las obligaciones inmediatas a cumplirse por las fuerzas participantes, así como las obligaciones progresivas, hasta que culminen su misión.
5. Ejecutar la ley, fortalecer el mandato o autoridad responsable, las funciones que debe desempeñar y las responsabilidades que adquiere para sí y la fuerza bajo su responsabilidad.
6. Establecer claramente los niveles de coordinación con las dependencias participantes y la autoridad que se debe ejercer, evitando la superposición de funciones.
7. Delegar las responsabilidades para los titulares y los que ejecutan las órdenes.

Indudablemente, la existencia de una “Ley de Seguridad Interior” tendría un impacto significativo en la regulación de la conducta de las fuerzas de seguridad, lo que resultaría en un beneficio para las actividades productivas de la nación y la población en general.

**CONCLUSIONES**

La seguridad interior es un concepto que puede tener diversas interpretaciones según el ámbito en que se aborde, ya sea gubernamental, académico o doctrinario. En términos generales, se refiere al estado o condición en el que los objetivos nacionales se encuentran a salvo de riesgos o amenazas patrocinadas

por un agente interno, y en el que los poderes públicos son respetados como instituciones. La seguridad interior es una situación de orden nacional que debe ser preservada por los gobiernos.

En la actualidad, los Estados-Nación enfrentan lo que se conoce como "nuevas amenazas o emergentes", como la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de armas y de personas, entre otras. Estas actividades criminales son motivo de preocupación para los gobiernos nacionales, ya que pueden rebasar la capacidad de las fuerzas de seguridad pública locales y afectar seriamente la seguridad interior si no se atienden con oportunidad.

A nivel internacional, la seguridad interior se entiende como el mantenimiento de la integridad del Estado. Por lo tanto, debe ser una de las principales tareas a realizar por los gobiernos, y se construye desde el interior de cada país. Mientras más fortalecidos estén los países internamente y menos antagonismos existan, mayores serán las posibilidades de paz y tranquilidad.

Una parte importante de la seguridad interior es contar con una ley específica que regule y legalice la actuación de las fuerzas de seguridad que actúan en ese ámbito. Un marco normativo claro le otorga protección legal al mandatario de la nación y a las fuerzas de seguridad encargadas de velar por la propia seguridad interior.

El tema de la seguridad interior es polémico y controvertido, ya que implica reconocer la existencia de un problema que debe ser abordado y determinar qué fuerzas de seguridad se encargarán de hacerlo. Existe una tendencia global a emplear preferentemente a las llamadas fuerzas intermedias para atender este tipo de problemáticas. Estas fuerzas de seguridad tienen un equipamiento, adiestramiento y organización militar y despliegan una fuerza mayor que las policías normales. Sin embargo, su carácter intermedio les exige mantener un contacto constante con la población civil, lo que les obliga a emplear el uso limitado de la fuerza.

En México, se cuenta con la Guardia Nacional, que es la única fuerza policial federal en el país. Actualmente, se encuentra en proceso de desarrollo y consolidación, desempeñando funciones de seguridad pública. Para garantizar la seguridad interior y la seguridad pública relevante, la Guardia Nacional debe ser posicionada como una fuerza intermedia, respaldada por las fuerzas armadas.

*El contenido del presente trabajo refleja los puntos de vista de los autores que no necesariamente apoya el Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (IMEESDN).*

**BIBLIOGRAFÍA**


Avila Anaya, A. (26 de octubre de 2019). Las Fuerzas Intermedias de Seguridad. *Excelsior (opinión)*, pág. 5. Obtenido de https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/fuerzas-intermedias-de-seguridad/1297700

Benítez Manaut, R. (2 de abril de 2009). La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*(220), 173 - 189.

Cangas Hérnandez, L. (2018). Los dilemas conceptuales de la seguridad interior (Definición de Christian Castaño). *Revista digital de la reforma penal*, 32.

Castellanos, R. (2012). La participación de las Fuerzas Armadas en caso de afectación a la seguridad Interior. *32 antiguedad del CODENAL.* México: Colegio de Defensa Nacional.

Chertoff, M. (2009). *Homeland Security: Assessing the First Five Years.* Filadelfia, Estados Unidos: University of Pennsylvania Press.

CIDE. (6 de mayo de 2019). *Derecho en Acción*. Obtenido de Reflexiones en torno a la invalidez de la Ley de Seguridad Interior: https://derechoenaccion.cide.edu/reflexiones-en-torno-a-la-invalidez-de-la-ley-de-seguridad-interior/#:~:text=El%20argumento%20principal%20por%20el,la%20privacidad%20de%20los%20individuos.

Consejo Europeo. (2010). *Estrategia de Seguridad Interior. Hacia un modelo europeo de seguridad.* Bruselas, Belgica: Consejo Europeo Infopublic.

De Weger, M. (2009). *The Potential of the European Gendarmerie Force.* Den Haag : Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael .

Dennis, J. (1983). *The States in the Federal System (Enciclopedia of Policy Studies).* (S. S. Nagel, Ed.) New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Diario Oficial de la Federación. (2017). Ley de Seguridad Interior (21 de diciembre de 2017). (pág. 15). México: Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión.

Diario Oficial de la Federación. (2019). Creación de la Ley de la Guardia Nacional (27 de mayo 2019). *Creación de la Ley de la Guardia Nacional, así como las Leyes Nacionales sobre el Uso de la*

*Fuerza y del Registro Nacional de Detenciones.* Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Diario Oficial de la Federación. (2022). *CPEUM.* Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

EveryCRSreport. (5 de mayo de 2003). *EveryCRSreport*. Obtenido de Department of Homeland Security: State and Local Preparedness Issues: https://www.everycrsreport.com/reports/RL31490.html

Hoogenboom, B. (2011). Policing the Gap: The growing importance of gendarmerie forces in creating national and international security. *Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century*, 139-167.

Martínez Juárez, R. (21 de marzo de 2018). *Derecho en Acción* . (CIDE, Editor) Obtenido de Breve explicación de la Ley de Seguridad Interior: https://derechoenaccion.cide.edu/author/ruben-martinez-juarez/

Mayer, M. (2009). *Homeland Security and Federalism.* California, Estados Unidos: ABC-CLIO.

Moloeznick, M. (1 de diciembre de 2019). Seguridad interior, un concepto ambiguo. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 13*(44), 147 - 182.

Montero Bagatella, J. (5 de diciembre de 2013). El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. (Scielo, Ed.) *Región y Sociedad, 25*(58), 10. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007#nota

Orozco Carmona, S. (julio-diciembre de 2010). Seguridad Hemisférica en América, Concepto, Historia y Actualidad. Nuevas amenazas, armamentismo suramericano, narcotráfico y crimen organizado en México. *Juris Ratio, 5*(11), 117-144.

SCJN. (2018). *Suprema Corte inválida en su totalidad la Ley de Seguridad Interior.* Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2018-11/boletin-electronico-noviembre.html

Sedena. (2001). *Glosario de Términos Militares.* Ciudad de México: Manuales del Ejército Mexicano.

Sedena. (2005). *El libro Blanco de la Defensa Nacional.* Ciudad de México, México: Sedena.

Sedena. (2012). *Manual de Operaciones en Campaña* (Vol. Tomo I). Ciudad de México, México: Sedena.

Sedena/Semar. (2018). *Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional.* México: Codenal/Cesnav.

Vazquez, J., Ruiz, R., & Zúñiga, R. (2 de junio de 2019). El trasfondo de la Ley de Seguridad Interior en México. *Misión Jurídica, 12*(16), 147 - 162.

Vega y López, J. (2013). Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Orden Interno. *Guerrero Miztli, 20*, 38.