DESASTRES Y SOCIEDAD

Enero-Junio 1996 / No.6 / Año 4

Especial : Predicciones, Pronósticos, Alertas y Respuestas Sociales

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCION DE DESASTRES EN AMERICA LATINA

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina

1996

Transcurrida ya más de la mitad del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, muchos pueden ser los aspectos aún intocados y algunos los límites que pueden estar ya anunciándose. Sin embargo, los desastres más y menos recientes concitan la atención de una comunidad cada vez más importante de expertos y una elaboración cada vez más también cada vez más rica y especializada se muestra ante los ojos de los lectores de habla hispana. El presente número de *Desastres & Sociedad* comprueba la certeza de esta afirmación. Artículos que tratan casos de diferentes países de América Latina y del Hemisferio y que, la mismo tiempo, sacan conclusiones generales sobre los temas que tratan; permiten también reconocer importantes pasos en el planteamiento de los problemas que, como sabemos, es una parte importante de la solución. Esto puede verse tanto en la selección de artículos sobre diversos temas que constituyen su primera parte como aquellos de sus secciones especiales. En particular, el Especial Sobre Predicciones, Pronósticos, Alertas y Respuestas Sociales, con las más recientes contribuciones sobre el tema.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales declarado por las Naciones Unidas para los años 1990-2000, ha creado un escenario que involucra a un conjunto de actores. Transcurrida ya más de su mitad, cabe preguntarse qué temas ya han sido tocados, en cuáles se han producido cambios, cuáles pueden ser los objetivos al año 2000. Es probable que los avances hasta aquí logrados hayan sido fruto de la confrontación de posiciones, de la afirmación de diferencias, de haber creado una plataforma para acceder a un diálogo certero. Es hora que el diálogo comience a producir cambios en las posiciones iniciales; programas que den cuenta del mismo: discursos y acciones superiores a la Primera Mitad del Decenio a la medida de sus objetivos. Puede haber llegado el momento en que el conjunto de actores del Decenio, en América Latina y en el mundo, se estén jugando la posibilidad de que el Decenio no termine como un conjunto de escaramuzas en una batalla de miniatura sino como una batalla ganada en el espacio de la realidad. *Desastres & Sociedad* quiere seguir contribuyendo con este número, a que el presente cuente con los materiales de reflexión y lectura que abran esa posibilidad.

Indice

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD CIVIL 4

M. GARZA 4
Universidad Iberoamericana, México 4
A) ESTADO 5
B) NACIÓN 5
C) ESTADO Y NACIÓN 6
D) GOBIERNO 6
E) FUERZA ARMADA 7
1. INTERÉS NACIONAL 7
2. OBJETIVOS NACIONALES 8
3. Potencial y Poder Nacional 8
a) El factor humano 9
b) El factor económico 10
c) El factor físico 10
d) El factor político y ordenamiento jurídico 10
4. POLÍTICA NACIONAL 11
POLÍTICAS DE BIENESTAR Y DE SEGURIDAD INTEGRAL 12
a) Política de bienestar 12
b) Política de seguridad integral 13
SEGURIDAD NACIONAL 17
SEGURIDAD CIVIL 21
BIBLIOGRAFÍA 24

Conceptualización de la Seguridad Civil

M. Garza
Universidad Iberoamericana, México

¿Emergencia Nacional, Defensa Civil, Protección Civil, Prevención y Atención de Desastres? En América Latina las instituciones y funciones para el campo de los desastres llevan estos distintos nombres ¿son sinónimos? Estas instituciones y funciones en relación a los desastres ¿se ubican en el campo de la Seguridad Nacional o del Desarrollo? ¿Existe un campo intermedio o diferente como el de la Seguridad Civil? Son funciones propias del Gobierno, del Estado, de las poblaciones? México, a partir del terremoto de 1985, como otros países en el mundo, optó por el concepto de Protección Civil. Mario Garza, elabora y propone aquí un marco para discutir sobre estas opciones.

Para contextualizar el término de Seguridad Civil, conviene conocer y diferenciar algunos conceptos básicos relacionados con el tema central a fin de esquematizar dicho término; de otra manera sería difícil ubicarlo. Para abordar el tema, es necesario empezar por un breve repaso, sin entrar en detalles ni abstracciones teóricas, de las siguientes definiciones: Estado, nación, Estado y nación conjuntamente, gobierno y por último fuerza armada. Una vez definidos y diferenciados los conceptos, estamos en posibilidad de seguir con la investigación y tener puntos referenciales.

Debemos saber y conocer qué es el interés nacional del Estado, el cual se supone vendría siendo la "meta" del Estado. Con base en el interés nacional, el Estado llega a precisar y definir el objetivo nacional que sería el "fin" del propio Estado, pero para alcanzar la meta y posteriormente llegar al fin, es necesario contar con los "medios" que serían en este caso el poder nacional y el potencial nacional con que cuenta el Estado, compuestos a su vez, tanto el poder como el potencial nacional por las "políticas" nacionales que sirven para llevar a cabo los medios que son fundamentales para no confundir el bienestar y la seguridad nacional. Sin embargo, antes de continuar es necesario aclarar que la seguridad civil no es parte integrante de la seguridad nacional, porque ésta tiene básicamente un enfoque militar y de inteligencia a diferencia de la seguridad civil, que va enfocada a la participación ciudadana. Es por ello que se encuentra paralela a ésta, como una política más del Estado y es aquí a donde se quería llegar para conceptualizar el término de la seguridad civil con objeto de no confundir ambos tipos de seguridad.

Se esquematiza a continuación lo descrito en el párrafo anterior:

Empezaremos el tema con algunas definiciones, sin embargo, antes de presentarlas, es necesario aclarar que serán expuestas desde un enfoque estrictamente de la Ciencia Política y no desde la Jurídica, ya que la investigación tiene un punto de vista predominantemente de la Ciencia política. Claro está, sin descuidar los aspectos jurídicos que más adelante veremos en uno de los subsecuentes capítulos.

a) ESTADO

Hobbes nos dice en el *Leviatán* que: "el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento "racional" de su Seguridad Colectiva".[1] Es decir, "Frente a la inminencia colectiva de la propia muerte, allí donde reina la guerra de todos contra todos, la fundación del Estado instaurando la paz y la seguridad física de la Sociedad Civil". [2]El *Leviatán* asegura la vida en paz de sus súbditos. En otras palabras, el Estado de Hobbes es la seguridad de la sociedad civil.

El Estado surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se dan una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen su acción.

Se desprende que los elementos esenciales del Estado son: población, territorio, estructura jurídica, autoridad. La finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo la forma estatal es el bien común, hacia cuya obtención se supone, en nuestros días, dirige su acción en general.

Desde un punto de vista sociológico, "es la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta recíproca y han formulado un sistema de normas. Desde el punto de vista jurídico, el Estado se presenta como una estructura normativa". [3]

Otra definición de Estado, desde un enfoque marxista: " Es la expresión política del poder de una clase o un bloque de clases y estratos sociales por medio de un conjunto de instituciones que ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica en el marco de una limitación territorial dada". Luego entonces el Estado no representa a los intereses de toda la sociedad.

b) NACIÓN

La nación es una comunidad cultural y anímica decantada por la historia; una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos.

Los elementos esenciales que le sirven de base son: La tradición, la cultura, la comunidad de raza, la lengua, vida económica y territorio.

[1] Hobbes, Thomas (1960) *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República eclesiástica y Civil,* México, Edit. Fondo de Cultura Económica pág. 88.
[2] Idem. Pág. 76
[3] Cavalla Rojas, Antonio (1979) *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. Lecturas Universitarias, México, Ed. UNAM, pág., 336-337.

El vínculo fundamental, el elemento esencial en la constitución de la nacionalidad es de orden psicológico, que se finca a la par en la historia y en el futuro. La comunidad de recuerdos, de tradiciones, el pasado con sus glorias e infortunios, la comunidad de necesidades presentes y aspiraciones para lo porvenir, la certeza de un sentido común.

c) ESTADO Y NACIÓN

Entre los conceptos de Estado y nación hay vinculaciones, pero que no llegan a identificarlos, a menos que se les explique de la siguiente manera: El Estado es un concepto político-jurídico, la nación es un concepto sociológico. La nación es el fenómeno social donde surge de hecho el Estado. El Estado es el instrumento político de las clases opresoras cuya función básica consiste en mantener los sistemas de explotación imperantes en tanto que la nación es el producto en un momento dado de la expresión de los estados nacionales burgueses como consecuencia del desarrollo de las fuerzas del capitalismo de explotación, estableciendo naciones colonialistas e imperialistas".[5]

d) GOBIERNO

"El gobierno es un elemento primordial del Estado, sin este elemento podrá existir la nación, pero no el Estado. Las sociedades organizadas no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar esto es gobernar. El poder es el medio que permite imponer la autoridad por un grupo, aún mediante la fuerza coercitiva para aquellos que resistan sus mandatos. El poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral, por lo que el ordenamiento jurídico prescribe quién es el titular del poder, o sea, cuál es la forma de gobierno, dicho sea de paso, representa a la clase opresora.

"Hay un concepto amplio sobre lo que se entiende por gobierno y otro restringido, estricto: En sentido amplio, gobierno es sinónimo de poder supremo en una nación, es decir, que es la legislación, ejecución y hasta debe comprender la administración de justicia porque ésta también es obra de ejecución. La justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos.

"En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. Desdoblando este concepto restringido, se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública. Resumiendo, diremos que: el gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno".[6]

[5] Idem. Pág. 72.
[6] Cavalla Rojas, Antonio (1979) *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional en América.* Lecturas Universitarias, México, Ed. UNAM, pág. 338.

e) FUERZA ARMADA

La fuerza armada es un instrumento fundamental del Estado; no se confunde con éste, sino que actúa dentro de la esfera del sustento y defensa del ordenamiento normativo, de la integridad del territorio y de la soberanía nacional.

Ella es organizada por el Estado con carácter permanente y en el ámbito nacional, para hacer posible la seguridad integral; significa, en un caso extremo, la utilización que legitimiza la fuerza, de la violencia para asegurar la supervivencia del Estado y sus instituciones, fuere quien fuere que los ponga en peligro.

La fuerza armada pertenece al Estado en cuanto es uno de sus pilares básicos y garantía del ordenamiento normativo; pertenece a la nación, en cuanto está integrada, en cada país, por ciudadanos. La fuerza armada es un elemento del gobierno por la esencia misma de su función, en cuanto en éste se concreta al poder de impérium y el ejercicio de la soberanía.

1. Interés Nacional

El interés nacional, viene siendo la "meta" del Estado y es un concepto cuya interpretación no es general ni uniforme, pero que, sin embargo, tiene la suficiente significación para justificar el haber sido adoptado como instrumento analítico y prescriptivo. La vaguedad del concepto deriva de diversos factores. En primer término, nacional es un vocablo que hace referencia tanto a la nación como al Estado siendo imaginable, naturalmente, que los intereses de una y otro pudieran ser interpretados como no coincidentes en un momento determinado. Por otra parte, el concepto puede ser utilizado como herramienta de acción política para proponer y justificar determinadas orientaciones, según del Estado que se trate, pero también como instrumento de análisis para el examen y la aplicación de una política exterior.

Otra distinción fundamental depende de si se considera que el interés nacional puede ser definido objetivamente o si es solamente la expresión de preferencias subjetivas. Para los partidarios del segundo criterio el estudio del proceso de decisión es el fundamental, en tanto que para los del primero, muchos otros factores deben ser examinados.

El interés nacional permite, entre otras cosas, una definición de las aspiraciones máximas de un pueblo; la comparación entre ellas y las políticas que se vienen desarrollando; establecer criterios para la evaluación de la política general del Estado y fundamentar las determinaciones adoptadas en el nivel gobierno.

De esas diferentes finalidades surgen en forma correlativa diferentes maneras de entender el interés nacional. Así, puede señalarse la existencia de aspiraciones o la concreción de tales en objetivos que pueden ser operacionalmente perseguidos mediante acción política. Paralelamente, puede identificarse en forma de interés nacional básicamente explicativa, la cual puede ser utilizada políticamente con fines polémicos.

Entre el nivel aspiracional y el operativo del interés nacional existen algunas importantes diferencias. El primero se traduce generalmente en objetivos a largo plazo en los que influyen poderosamente factores históricos e ideológicos y aún cuando dan cierta orientación, pueden no

ser coherentes entre ellos y, en parte, hasta contradictorios. Usualmente, además, no van acompañados de estudio, programación, ni análisis de costos financieros o políticos.

En el plano operacional, el interés nacional se presenta como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestadas. Los factores de necesidad, urgencias, capacidad real, etcétera, pasan a ser decisivos. Algunas veces se programan como objetivos máximos y mínimos. Naturalmente, los primeros se aproximan a las aspiraciones.

La distancia entre uno y otro nivel es un factor importante y muestra, en los análisis comparativos, las capacidades y la voluntad política con los que pueden ser perseguidos. Evidentemente, la eficacia viene a ser la relación entre el nivel de aspiraciones y el de las realizaciones. Como se sabe, suele existir un gran vacío entre los propósitos generales como desarrollo o soberanía y el conjunto de políticas que los gobiernos están en aptitud de poner en práctica para su logro.

2. Objetivos Nacionales

Los objetivos nacionales, son los "fines" que persigue el Estado ; tratar de definir lo que se entiende por objetivos nacionales no resulta tarea fácil. Ellos constituyen, evidentemente, formas de concreción de las aspiraciones nacionales y, como tales son susceptibles de hacerse realidad a través de un proceso de decisión, programación y acción política.

Una definición del Colegio Interamericano de Defensa de los Estados Unidos, señala lo siguiente : Objetivos nacionales específicos. No son necesariamente permanentes y algunas veces no se pueden lograr en su totalidad.

Pueden ser de naturaleza relativamente transitoria. Deben ser asuntos de la más alta consideración para la seguridad del Estado. La realización de los objetivos nacionales específicos debe eliminar los obstáculos o fomentar el progreso hacia el logro de los objetivos nacionales básicos.

Los fines del Estado deben imperiosamente concretarse en objetivos que la nación debe alcanzar. Tales son los objetivos nacionales, expresión de las aspiraciones o intereses de la naturaleza histórico-política de la nación, teniendo en cuenta las necesidades, situaciones, posibilidades y peculiaridades de las mismas.

Por las características de los fines, los objetivos nacionales engloban dos finalidades; materializándose, en los objetivos específicos de bienestar y de seguridad.

3. Potencial y Poder Nacional

El potencial y el poder nacional, son los "medios" con que cuenta el Estado para lograr su objetivo. "La doctrina del Centro de Altos Estudios Militares del Perú (CAEM), define el potencial nacional como la resultante de todas las fuerzas materiales y espirituales con que cuenta un Estado para la consecución de sus objetivos nacionales y la posibilidad de desarrollarlas y disponer de ellas en lo

futuro".[7] En la mayoría de los colegios de guerra el término que se emplea es el de poder nacional.

"Hay una diferencia fundamental entre los conceptos. Etimológicamente la voz potencia implica capacidades y posibilidades que pueden ser eventualmente utilizadas. Potencial pertenece o concierne a potencia; lleva en sí la idea de poder producir, de la fuerza y de la facultad de emplearla. El vocablo convenga al ejercicio de propio poder; vale decir, en función de los intereses que se persiguen.

"A diferencia del potencial que puede considerarse como algo cuyo orden de magnitud puede ser susceptible de acrecentamiento por propia iniciativa, el poder resulta un fenómeno que surge esencialmente de una relación entre, por lo menos, dos unidades políticas.

"La historia está llena de errores en la apreciación del poder generalmente por haberlo subestimado. Bástenos tomar los ejemplos más recientes: en la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón subestimaron el poder de Estados Unidos; en la guerra que se libró en Vietnam, Estados Unidos subestimó la capacidad del Vietcong para concebir y conducir un nuevo tipo de guerra, al mismo tiempo la más primitiva y la más típica de nuestra época: la guerra revolucionaria; los grandes países industrializados e Israel subestimaron la habilidad de los países árabes luego de la cuarta guerra árabe-israelí.

"La obtención o mantenimiento de los objetivos nacionales es esencialmente función de la calidad del potencial nacional y del poder nacional, para prevalecer sobre el poder de otras entidades. El potencial nacional está constituido por los medios y elementos que utilizados armónicamente permiten alcanzar y preservar los objetivos nacionales y consecuentemente el desarrollo potencial nacional no constituye un fin sino un medio para alcanzarlos.

"El valor, la capacidad de un potencial nacional, es función de sus aspectos positivos y negativos en un momento dado. Las vulnerabilidades existentes, es decir, los elementos deficitarios y carencias en relación con las necesidades, afectan la aptitud del potencial nacional para hacer frente a los obstáculos que se oponen a la consecución de los objetivos nacionales".[8]

Factores potenciales: Los estudios del CAEM llegan a la conclusión de que son cuatro los factores constitutivos del potencial los que mantienen entre sí estrecha interdependencia:

- El Humano y económico: factores determinantes y esenciales.
- El físico y el político, con su ordenamiento jurídico de influencia.

a) El factor humano
Comprende a todos los habitantes del país. "El tamaño de la población es uno de los elementos sobre los cuales descansa el poder nacional; pero no es suficiente conocer la cantidad total de población, también es necesario conocer la distribución por edades para determinar concretamente la incidencia del factor población sobre el potencial nacional, además del volumen

[7] Idem. Pág. 353
[8] Idem. Pág. 353-354

de la población y su repartición por edades habrán de tenerse en cuenta los factores de capacidad económica, cohesión social y de otra naturaleza, nivel cultural y cívico, carácter nacional, tradición, satisfacción con el sistema político-social, etcétera."[9]

b) El factor económico
"El factor económico es el que crea los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades de bienestar y seguridad.

"Dentro de este factor un elemento primordial en nuestros días es la capacidad industrial". [10]Sin ella no se puede decir que un país está en primer plano.

c) El factor físico
"Comprende el territorio nacional o el medio en que desenvuelve sus actividades la población".[11] El factor físico reviste gran significación así como su posición estratégica, y los recursos naturales con que cuenta, "tanto en la paz como en la guerra el poder depende cada día más del control sobre los recursos naturales y las materias primas".[12] La falta de control sobre éstos expone al país a un índice alto de vulnerabilidad.

En síntesis, "el factor físico comprende dos elementos sustantivos: la ubicación y los recursos. El primero influye en la orientación general de la actividad económica y tiene gran significación en cuanto a la vinculación política. El segundo constituye un factor potencial de dependencia o de liberación en la medida en que puedan ser razonablemente explotados".[13]

d) El factor político y ordenamiento jurídico
"Comprende la organización y la acción política propia.

Dentro de este factor los elementos más importantes son la estabilidad política, y la madurez cívica. Sin estabilidad política es difícil que la acción del Estado goce de la continuidad necesaria para alcanzar los objetivos nacionales".[14]

Sin embargo, de acuerdo a los cuatro factores mencionados existen errores en la apreciación del potencial, por ello, deben constantemente evaluarse para no perder dicha apreciación porque como dice Morgenthau: "el error reside en que las potencias, una vez que llegan al pináculo del poder, les resulta difícil comprender que ya lo han perdido".[15] Asimismo "cada factor debe guardar su respectiva jerarquía y su valoración en la forma más ajustada posible, sin perder de vista que

[9] Idem. Pág. 355-356

[10] Idem. Pág. 356

[11] Idem. Pág. 359

[12] Idem. Pág. 360

[13] Idem. Pág. 361

[14] Ibídem.
[15] Idem. Pág. 361

las apreciaciones deben ser actualizadas y proyectadas a los probables desarrollos del potencial".[16]

En relación a las características del concepto de potencial nacional, diremos que en síntesis éstas son:

- Un medio del Estado para alcanzar los objetivos nacionales.
- Una realidad compleja de medios y por razones metodológicas se consideran factores separables en cuatro.
- No existe una fórmula absoluta para medir el potencial, su valor es relativo y constantemente debe irse ajustando para ser evaluado.
- Es fundamentalmente dinámico, porque experimenta cambios constantes.
- La capacidad en un momento dado está en función de sus recursos y carencias materiales y de otro tipo.

Como corolario de estas características se desprende que al Estado le compete:

"Conocer la posibilidad del potencial nacional, identificando sus aspectos negativos y positivos para planear la acción estatal" y "desarrollar el potencial nacional".[17]

Ahora bien, el poder se basa en el potencial, pero no es ni su equivalente ni su estricta correlación.

4. Política Nacional

Una vez analizados el interés nacional, los objetivos nacionales, el poder y el potencial nacional, ahora toca exponer la política nacional, que es una derivación de todo lo anterior. Hemos expresado ya que es obligación del Estado promover la conquista de los objetivos nacionales que se derivan del interés nacional y que el potencial es la fuente de medios de que se vale para lograrlos. Ahora debemos señalar que la acción del Estado va siempre en pos de un objetivo, pero para actuar con eficacia, como ya se ha dicho, es requisito previo convertir valores, intereses y aspiraciones nacionales en objetivos concretos.

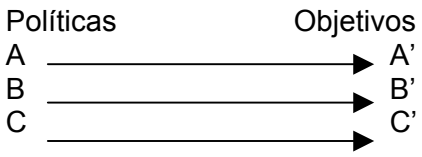
Dentro de esta secuencia estamos ya en condiciones de definir lo que se entiende por política nacional o política general, pudiendo afirmar que:

- Es el arte de gobernar un Estado para lograr y mantener sus objetivos nacionales; o
- Es la acción del Estado para lograr sus fines a través de la realización de sus objetivos nacionales.

De acuerdo con estas definiciones coincidentes se tiene que convenir que si la política es la acción encaminada a alcanzar un objetivo, *habrá tantas políticas como objetivos se tengan*.

[16] Idem. Pág. 362
[17] Idem. Pág. 362-363

El proceso de planeamiento estratégico, es "la acción del Estado para lograr sus fines alcanzando los objetivos nacionales, se lleva a cabo mediante su política general. Pero si bien en su esencia la política general es la única, en las acciones para lograr los fines tiene que referirse a situaciones y campos específicos y diferentes por lo cual la política general se realiza conceptualmente a través de dos políticas fundamentales: la política de bienestar general y la política de seguridad. Tanto la política de bienestar como la de seguridad, engloban diversos aspectos sobre los cuales hay que actuar, dando lugar a diferenciar las acciones como políticas derivadas de las primeras, referidas a los aspectos específicos y que tienen sus propias finalidades particulares y sus objetivos los que, en sí, son los objetivos políticos que se concretan en los programas de gobierno".[18]



La decisión política está en función para la obtención de los objetivos nacionales.

¿Cómo debe proceder el gobierno para alcanzar los objetivos nacionales?

Para el investigador Antonio Cavalla: "Al gobierno le compete formular y realizar la política nacional; en sus decisiones deben incluirse el esclarecimiento de tres procesos fundamentales:

- Formular los objetivos nacionales inmediatos o políticos teniendo en cuenta las presiones dominantes y el valor del potencial nacional.
- Determinar con precisión y claridad la naturaleza de la acción a tomar.
- Determinar la cantidad del potencial nacional que será aplicada para lograr los objetivos nacionales.
-

"La naturaleza de tales prioridades es, naturalmente, asunto de la competencia interna de cada Estado. Lo importante es que sean establecidas de manera tal que se orienten a la consecución de los fines del Estado que, en nuestros días, se van agrupando en dos sectores considerados casi universalmente como esenciales: el desarrollo y la seguridad".[19]

Políticas de bienestar y de seguridad integral

a) Política de bienestar

Dentro de las políticas prioritarias del Estado está la política de desarrollo del bienestar general de la política de desarrollo del bienestar general de la población, a este respecto se expresa que:
"Bienestar es la satisfacción de las necesidad de la persona humana. El grado de satisfacción de las necesidades es el que determina los niveles de vida para los integrantes de una nación. El

[18] Idem. Pág. 363-364
[19] Idem. Pág. 368

nivel de vida es en sí una realidad compleja que reúne una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, mientras que otros sólo pueden evaluarse cualitativamente.

"En las Naciones Unidas se ha aceptado la siguiente lista de componentes del nivel de vida: salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestuario, entretenimiento y libertades humanas.

"Frente a un determinado interés nacional en el campo del bienestar es necesario formular metas concretas capaces de promover o alcanzar dicho interés; dichas metas constituirán los objetivos nacionales inmediatos o políticos de bienestar",[20] luego entonces, no es propósito de este trabajo el extenderse sobre la validez o no de este tipo de planteamientos, pero sería imprudente no advertir que en circunstancias de cambios extraordinariamente dinámicos, rápidos y sustantivos en el ámbito interno de cada Estado y en el panorama internacional, la imagen de la organización futura del mundo no puede percibirse aún con claridad.

b) Política de seguridad integral

Dentro de otras de las políticas prioritarias que debe observar el Estado para alcanzar sus objetivos nacionales está la política de seguridad, "Definir lo que significa seguridad es tarea sumamente compleja. Tradicionalmente hablar de seguridad nacional es hablar de seguridad militar, de poderío militar y, consecuentemente, se le restringía al campo castrense. En tiempos recientes, la cuestión de la seguridad nacional ha asumido dimensiones más amplias hasta incluir el juego de todos los factores políticos, económicos y sociales, abarcando tanto el campo interno como el externo, sea en la paz como en la guerra, por lo cual se le llama con propiedad seguridad integral.

"Es así como la seguridad nacional ya no es hoy una función privativa o exclusiva de la fuerza armada, sino una responsabilidad del gobierno en su conjunto, a la vez que fuente de obligación permanente tanto para los gobernantes como para los gobernados. Todos los ciudadanos son, pues, responsables por la seguridad de su país",[21] en este caso sería lo que significa la seguridad civil.

El término seguridad nacional con frecuencia se emplea como sinónimo de defensa nacional, lo cual es inapropiado puesto que aquél es un concepto más amplio al punto que incluye el de defensa nacional. La responsabilidad de la defensa nacional recae fundamentalmente en las fuerzas armadas, en tanto que la seguridad es responsabilidad de todos.

La seguridad nacional debe buscarse a través de acciones relacionada en loa diversos campos del potencial a fin de eliminar las presiones contrarias existentes o previsibles.

[20] Idem. Pág. 368-369
[21] Idem. Pág. 369

Así, para Walter Lippman, "Una nación está segura... en la medida en que no esté en peligro de tener que sacrificar valores esenciales, si desea evitar la guerra; y es capaz, en caso de ser desafiada, de mantener tales valores por medio de la victoria".[22]

La defensa nacional resulta de un conjunto de acciones concretas que deben ser programadas, especialmente en el campo militar, para coadyuvar al logro de los objetivos nacionales que la seguridad nacional pretende proteger dentro del ambiente dinámico y cambiante que caracteriza los ámbitos interno y externo.

Se dijo que una de las finalidades del Estado es el bienestar general, pero para conseguir dicho bienestar, reflejo de sus intereses y aspiraciones, un Estado debe eliminar las presiones contrarias. La consecución del bienestar general requiere pues el establecimiento de un sistema de protección capaz de garantizar la acción del Estado, en el logro de sus objetivos, es decir, el pleno ejercicio de la soberanía, que significa libertad, independencia e integridad territorial.

En este sentido, la seguridad debe entenderse como un valor intermedio que los estados pueden tener en mayor o menor medida, y que tratan de incrementar *no per se*, sino por la garantía de protección que presenta para el logro de sus objetivos.

Para asegurar un interés vital, es necesario formular metas concretas capaces de garantizar su protección y eliminar las presiones dominantes; dichas metas constituirán los objetivos nacionales de seguridad.

Podemos definir, "la seguridad nacional como la situación en la cual nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales, tanto internas como externas; y por defensa nacional debe entenderse las medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional; consecuentemente, la defensa nacional no constituye un fin en sí mismo sino un medio para lograr la seguridad nacional, que a su vez, según hemos visto, es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

"La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas a valores esenciales y en un sentido subjetivo como la ausencia de temor de que tales valores sean atacados. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de la percepción para la apreciación de una determinada situación internacional, la diferencia entre una y otra no es tan clara.

"En este sentido no puede ignorarse que algunos estudiosos consideran la seguridad como un valor constante pero, desde luego, desigualmente repartido. Así, el incremento de la seguridad de una nación, generalmente es obtenido a expensas de la seguridad de otra u otras o, en todo caso, está sometido al riesgo de ser considerado como una provocación. Un medio eficaz de aumentar la seguridad de las naciones sería alcanzar una relación más justa entre las sociedades desarrolladas y las sociedades en desarrollo, así como fortalecer los procedimientos para la solución pacífica de los diferendos".[23] Luego entonces, los objetivos nacionales inmediatos o políticos, pueden desdoblarse en objetivos nacionales de bienestar y en objetivos nacionales de seguridad.

[22] Ibídem.
[23] Idem. Pág. 370-371

La política nacional no es otra cosa que la acción del Estado para alcanzar y mantener los objetivos nacionales: en consecuencia, puede admitirse que la política nacional comprende:

- Una política de bienestar general, encaminada a alcanzar los objetivos nacionales inmediatos en ese ámbito, cuyas medidas se concretan en diferentes reformas estructurales y acciones político-administrativas en todos los sectores de la vida nacional. Esta política en la mayoría de los países se denomina política de desarrollo.
- Una política de seguridad integral, encaminada a alcanzar los objetivos nacionales de seguridad que permitan garantizar la búsqueda de la solución de los problemas socio-económicos, eliminando las presiones dominantes tanto en el campo externo como en el interno, y cuyas medidas tienen íntima relación con las anteriores, al tiempo que garantiza la integridad territorial y la soberanía e independencia de la nación.

Es función de la política de seguridad nacional orientar la preparación y adecuar conveniente, oportunamente y en tiempo útil, el potencial nacional como instrumento integral de la acción estratégica y concebir y conducir, tanto interna como externamente, en la paz o en la guerra, las acciones estratégicas necesarias para eliminar o neutralizar los antagonismos que se opongan a la obtención o mantenimiento de los objetivos nacionales. *Una política de seguridad nacional abarca la defensa global de las instituciones y la consecución de las aspiraciones nacionales*. En consecuencia y en su acepción más amplia, una política de seguridad nacional es sinónimo de estrategia nacional.

La primera busca incrementar el potencial nacional; la segunda está encaminada a preservar dicho potencial. La primera se refleja en la acción dinámica encaminada a alcanzar el bienestar de la comunidad; la segunda tiende a crear un cierto grado de garantía para asegurar la permanencia de dicho bienestar y la identidad nacional.

Los conceptos de desarrollo y seguridad está permanente y estrechamente unidos. Sin desarrollo no hay seguridad y viceversa, la falta de desarrollo atenta contra la seguridad y la falta de ésta atenta contra las posibilidades de alcanzar aquél.

El Centro de Altos Estudios Militares del Perú (CAEM) expresa: "estas políticas son concomitantes y se diferencian en sus fines, objetivos, acciones y medios".[24] En efecto, hay una estrecha interdependencia entre ambas políticas y así, cuando el Estado al desarrollar la infraestructura del país construye una carretera, o un puerto, realizaciones que por su naturaleza están básicamente orientadas al bienestar, debe al mismo tiempo contemplar la conveniencia de su empleo para los fines de seguridad nacional.

Dentro de la relación conflicto-cooperación que es propia de la vinculación internacional, algunos de los objetivos de seguridad podrán alcanzarse empleando exclusivamente medios pacíficos; lo que el CAEM denomina "luchas", conflictos. Estos objetivos se denominan objetivos de conflicto y pertenecen a cualquiera de los dominios: político, económico, psicosocial y aún al militar. Muchas veces es necesario fijar etapas sucesivas para alcanzarlos; a cada una de éstas se les denomina

[24] Idem. Pág. 372

objetivos de conflicto actuales porque realmente están al alcance de la capacidad del potencial nacional en determinada época.

Por otro lado, algunos objetivos de seguridad sólo podrán ser alcanzados mediante la acción violenta: la guerra. A estos objetivos se les denominan objetivos de seguridad de guerra.
Existiendo dos tipos de objetivos de seguridad, puede admitirse a su vez que la política de seguridad comprende:

- "Una política de seguridad sin guerra; empleo pacífico del potencial; los conflictos (las luchas); encaminada a alcanzar los objetivos de conflicto y cuando corresponde, los objetivos actuales, a fin de garantizar la libertad de acción para el logro del bienestar nacional. Estas se denominan políticas de conflicto.
- Una política de guerra, empleo violento del potencial, encaminada a alcanzar los objetivos de guerra cuando, a pesar del empleo de los procedimientos pacíficos del potencial, subsisten oposiciones que constituyen amenazas a la soberanía y a los intereses vitales de la nación.

"En síntesis, los Estados en su acción para conseguir sus objetivos nacionales, pueden dar lugar a oposiciones de las que surgen presiones, fuerzas capaces de impedir o dificultar dicha acción. Estas presiones son susceptibles de ser reducidas, neutralizadas o eliminadas por las vías de acción pacífica o violenta, identificadas como conflictos y guerra, lo que significa que la seguridad nacional sólo visa la guerra en una situación eventual".[25]

"En resumen, hemos tratado el tema de la política de seguridad integral, señalando sus fundamentos, sus objetivos, y la fuente de sus medios. Sus aspectos esenciales pueden sintetizarse en que: Todo Estado, fijados sus objetivos nacionales y sus correspondientes objetivos políticos y luego de trazada la política general, encontrará oposiciones de todo orden para alcanzar los primeros. Cuando las oposiciones, por su intensidad y oportunidad adquieren un alto valor y ponen por lo tanto en peligro los objetivos nacionales y la ejecución de la política general trazada, surgirán problemas de seguridad que deberán ser enfrentados con una política adecuada que se denomina política de seguridad. Paralelamente con esta política existe otra que mediante el desarrollo, procura impulsar a la nación en todos los campos de su actividad, a fin de permitirle el logro de los objetivos políticos y consecuentemente los objetivos nacionales. Esta política denominada política de bienestar y que a nivel gobierno se denomina política de desarrollo, encuentra garantía y posibilidades de ejecución en la política de seguridad formulada precisamente para vencer las resistencias y oposiciones que pretenden frustrarla.

"Debe tenerse en cuenta, por último, que en la estructura actual de la sociedad internacional, es el potencial nacional la fuente básica de la cual los Estados obtienen los recursos para su política de bienestar y seguridad. Como no hay Estado en el mundo donde sobren tales recursos, la tarea esencial del gobierno es la determinación de la correcta proporción que debe ser asignada a una u otra política. Tal decisión no es ni puede ser fácil puesto que el error en uno u otro sentido retarda el desarrollo o compromete la seguridad y generalmente los dos.

"Se puede afirmar que actualmente están más interrelacionados el desarrollo y la seguridad. Esto compromete la responsabilidad de todos los sectores de la población con respecto a la seguridad

[25] Idem. Pág. 371-373

integral y, naturalmente en forma específica de los mandos de los institutos militares y la de los sectores más responsables y preparados de la civilidad todos los cuales, en conjunto deben profundizar el examen de estos temas que interesan a la supervivencia y al desarrollo de la nación".[26]

Seguridad Nacional

En este punto veremos su definición, su finalidad; una exposición breve del sistema de seguridad nacional y la relación seguridad nacional-desarrollo. Sin embargo, empezaremos primero por presentar un esquema a grandes rasgos de un sistema de seguridad nacional, para tener una idea general de su funcionamiento y posteriormente entrar en materia.

"Entre los intereses vitales adquiere mayor relevancia el de la "supervivencia", es decir, el hacer posible la continuidad en el tiempo y el espacio dentro de condiciones existenciales adecuadas.

"Así la supervivencia constituye la finalidad fundamental del Estado e impone dos objetivos básicos: desarrollo y seguridad, ambos son determinantes y condicionan el proceso evolutivo de la nación que como organismo vivo y eternamente cambiante, puede crecer, mejorar, estancarse o decaer.

"Una situación en que tal cambio se hace evidente corresponde al tránsito de un período histórico a otro, es allí cuando la modificación más o menos rápida o violenta de valores, organización, institucionalidad poder, etcétera, afecta la condición del Estado, llegando en extremos a significar la desaparición.

"A través de tan serias contingencias, en sus posibilidades de permanencia o evolución positiva, serán factores fundamentales el grado de desarrollo alcanzado, la conciencia de seguridad de su pueblo y la eficacia del sistema que la materializa.

"El desarrollo tiende al incremento del poder nacional, al mejoramiento de la posición del país en el ámbito internacional y a asegurar a la población en general y al individuo en particular un modo de vida adecuado y digno, como consecuencia de un creciente progreso moral y material.

"Por estas razones el Estado debe crear un sistema de seguridad con la capacidad suficiente para preservar el modo de vida y la autodeterminación de la comunidad nacional, impidiendo el

[26] Idem. Pág. 373-374

sometimiento material y espiritual de su pueblo; es decir, asegurar la independencia política y la integridad de la nación.

"En consecuencia, cada Estado debe afrontar su seguridad nacional organizando sus recursos, y con el esfuerzo, la voluntad y la conciencia de su pueblo, en una común tarea de colectiva responsabilidad".[27]

Seguridad nacional: "es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales",[28] sin embargo, también es menester incluir la concepción que tiene el Estado mexicano sobre seguridad nacional y afirmar en este sentido que: "se sustenta en la preservación de su identidad y en el desarrollo integral del país como un instrumento para garantizar el orden interno del país fundado en la vigencia de la Constitución General de la República y el Estado de Derecho que de ella emana.

"En lo externo postula una política de seguridad nacional basada en los propósitos y acciones en favor de la paz y la justicia, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, así como en la cooperación y solidaridad internacionales".[29] Por otro lado "Es la reafirmación del poder propio, a costa de la integridad y soberanía de otros estados nacionales".[30]

"Las fuerzas armadas contribuyen eficazmente a la seguridad nacional. Además buscan el mejoramiento del nivel de la vida en todos los órdenes promoviendo la vigorización de la instituciones establecidas para la atención de sus necesidades".[31] En términos generales ésta es la concepción que tiene el Estado mexicano, ya que no podía pasar por alto algo tan importante, pues es necesario conocer su punto de vista.

La finalidad primordial de la seguridad nacional es garantizar la supervivencia de la nación dentro de la comunidad internacional como un ente libre, autónomo e independiente, es decir, como un "Estado soberano". La seguridad nacional debe permitir y asegurar la efectiva materialización de las condiciones básicas que permitan a la nación cumplir con su misión histórica, con autodeterminación, integridad nacional, prosperidad y prestigio.

Este libre desarrollo de un Estado, sin interferencias foráneas, con pleno ejercicio de su soberanía e independencia, es lo que busca la seguridad nacional, mediante la coordinación de todas sus actividades entre las cuales se encuentra un respaldo potencial capaz de disuadir o de actuar ante una emergencia bélica o posible desastre.

El concepto de seguridad nacional no está orientado única y exclusivamente a su empleo en un conflicto bélico, sino que su labor es previa, buscando fundamentalmente la situación, el o los

[27] Idem. Pág. 305-306
[28] Idem. Pág. 307
[29] *Documentos Básicos* (1986) Declaración de principios, programas de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional, México, Edit. PRI.
[30] Ibídem.
[31] Ibídem.

presuntos adversarios y la solución de conflictos por medios pacíficos con el respaldo potencial necesario y suficiente.

De la finalidad principal de la seguridad nacional, se deducen tareas como:

"Establecimiento y perfeccionamiento de un sistema de seguridad nacional que contemple una estructura orgánica eficiente y funcional.

- Detección oportuna de antagonismos y riesgos reales o potenciales del país.
- Fortalecimiento del poder nacional y eliminación de sus vulnerabilidades.
- Fijación de objetivos y selección de prioridades en el esfuerzo de la seguridad nacional.
- Coordinación de los organismos del Estado y actividades nacionales.
- Acción político-estratégica para la preservación y consecución de los objetivos nacionales.
- Creación de conciencia nacional de seguridad.

"La seguridad nacional defenderá satisfactoriamente cuando las vulnerabilidades que presenta el Estado en los campos político, económico, psicosocial y militar sean eliminados o neutralizados y por consiguiente, aquél se encuentre en condiciones de responder a las amenazas de cualquier antagonista, real o potencial, adaptándose a las condiciones y plazos derivados de la situación nacional e internacional".[32]

Una vez ubicada su finalidad, las premisas de un sistema de seguridad nacional estarían dadas más o menos de la siguiente forma:

"Se ha establecido que la seguridad nacional es una función de gobierno que comprende la organización de una nación para posibilitar su desarrollo con pleno ejercicio de su soberanía e independencia.

"Se dice que es una función de gobierno ya que trata del empleo de todas las fuerzas vivas de una nación y sólo aquél tiene la autoridad y capacidad para hacerlo, coordinando las acciones necesarias.

"Es una función primaria, ya que no sólo posibilita el desarrollo nacional, sino que también debe asegurarlo contra agresiones foráneas, permitiendo incluso la obtención de elementos fundamentales para la supervivencia nacional.

"Para dar una visión general señalaremos esquemáticamente lo esencial; así los factores básicos de la seguridad nacional son:

- Organizaciones adecuadas, se refiere a instituciones eficientes y fuertes.
- Determinación de responsabilidades; de acuerdo a las áreas de competencia.
- Existencia de conciencia de seguridad nacional; para toda la ciudadanía.
- Planificación de actividades para desarrollarlas.
-

[32] Cavalla Rojas, Antonio (1979) *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional en América.* Lecturas Universitarias, México, Ed. UNAM, pág. 307-308.

"La existencia de un sistema de seguridad nacional, comprende un conjunto armónico, ordenado y funcional de los siguientes elementos:

- Organizaciones adecuadas, se refiere a instituciones eficientes y fuertes.
- Determinación de responsabilidades; de acuerdo a las áreas de competencia.
- Existencia de conciencia de seguridad nacional; para toda la ciudadanía.
- Planificación de actividades para desarrollarlas.

"La existencia de un sistema de seguridad nacional, comprende un conjunto armónico, ordenado y funcional de los siguientes elementos:

- Doctrina de seguridad nacional; supone la formulación de una teoría.
- Estructura orgánica: supone una organización.
- Objetivos nacionales: supone precisar o definir éstos.
- Poder nacional; supone la utilización de los recursos.
- Estrategia nacional; supone el modo de abordarlo.
- Política de seguridad nacional; supone la acción concreta para llevarla a cabo.

- La efectividad del sistema se basa en su capacidad de abarcar, encauzar y dirigir todas las actividades de la nación comprendiendo los siguientes campos de acción:
- Interno, con los diferentes grupos sociales y el funcionamiento de las instituciones básicas del Estado.
- Externo, con las relaciones internacionales y el funcionamiento del servicio exterior.
- Económico-financiero, con producción, comercio, finanzas, energía y transporte.
- Psicosocial, con los factores morales y psicológicos de la población, educación, salud, relaciones laborales, asistencia y prevención social.
- Militar, con las actividades específicas de las fuerzas armadas y aquellas relacionadas con su participación activa en la vida nacional.

"La adopción de un sistema de seguridad nacional no significa en modo alguno una situación de permanente movilización, sino que por el contrario es una fórmula que da al país un grado de seguridad conveniente, estimula e impulsa en forma ordenada y armónica el desarrollo nacional, eliminando vulnerabilidades, duplicidad o desajustes y que le permite fortalecerse globalmente, en forma progresiva y con los sacrificios mínimos indispensables".[33]

Con base en el punto anteriormente expuesto, tenemos entonces la dualidad existente: seguridad nacional - desarrollo nacional en donde: "Existe una absoluta interdependencia entre desarrollo y seguridad, no siendo posible el uno sin la otra: sólo la justa ecuación nos posibilitará el instrumento adecuado para enfrenar los momentos de crisis.

"En las naciones subdesarrolladas y dependientes que confrontan cotidianamente presiones sociales, producto de la miseria y el atraso económico, surgirán tensiones, intranquilidad, perturbaciones y los peligros de guerra que incluso podrán comprometer a los países más desarrollados. Por lo tanto, mientras exista inestabilidad en un país, habrá consecuentemente inseguridad.

[33] Idem. Pág. 308-309

"Sólo el desarrollo integral de esos países posibilitará un alto grado de paz y seguridad en general, para ello, es necesario definir los objetivos del desarrollo:

- "Mayor autonomía económica, por la explotación de los recursos nacionales naturales, la industrialización, el comercio y la tecnología.
- Permanencia de la libertad y autodeterminación individual en un contexto de igualdad y obediencia a las normas legales de la comunidad.
- Mejoramiento intelectual y espiritual, por el cultivo de las ciencias, las artes, las manifestaciones culturales y la religiosidad.
- Satisfacción de las necesidades sociales vitales, con un nivel de vida digno, en un plano de justicia social, con conciencia comunitaria.

"Luego, el concepto de desarrollo nacional debe comprender equilibradamente todo aquello que corresponde a:

- Desarrollo económico.
- Desarrollo político y jurídico.
- Desarrollo social.

"No podemos pensar que toda nuestra organización del Estado esté orientada a la seguridad, así como tampoco puede organizarse exclusivamente al desarrollo.

"Cada individuo y organización social aplica en su situación particular cuánto dedica al desarrollo y cuánto a su seguridad, a la luz de las exigencias y amenazas reales o presuntas que debe enfrentar.

"La respuesta, si se busca la 'supervivencia', debe encontrarse en una equilibrada interrelación de factores de desarrollo y seguridad nacional".[34]

Diremos que, la seguridad nacional es un concepto que se nos presenta como poco conocido hasta ahora, su aplicación se inspira en salvaguardar el interés nacional. La base de su acción reside en la cohesión nacional, con la formación de una clara conciencia de su significado, la comprensión del concepto de seguridad nacional nos indica cuán vital es, para asegurar la independencia y la soberanía del Estado y su sobrevivencia en el futuro.

Seguridad civil

Se ha visto a lo largo de este capítulo, que la seguridad civil no es parte de la seguridad nacional, está inmersa dentro de la seguridad integral, como una política más que adopta el Estado de acuerdo al interés nacional para alcanzar los objetivos nacionales a través del poder nacional, convirtiéndose en una *política pública* del gobierno, insertada dentro del proceso de modernización que experimenta el país en la actualidad, adicionalmente se caracteriza por la

[34] Idem. Pág. 310-311

participación ciudadana o civil que debe existir como condición, a diferencia de la seguridad nacional en la que son los militares quienes protegen a la ciudadanía, la civil son los mismos ciudadanos.

Ubicada en la seguridad civil, sería conveniente aclarar algunas cuestiones de tipo semántico, tales como, ¿por qué llamamos al concepto seguridad civil y no protección civil, auxilio civil u otros? En primer lugar el concepto "seguridad" es un concepto mucho más amplio y completo que cualquier otro, como se verá, la palabra seguridad significa referida en este caso al Estado, "conjunto de medidas y condiciones de orden y de poder que garantiza la paz interna y su integridad e independencia frente al exterior",[35] nominalmente seguridad denota; tranquilidad, calma, orden, garantía confianza, este mismo diccionario también da una pequeña definición desde el punto de vista de la administración pública; "velar por la seguridad de los ciudadanos".[36] Por lo tanto, abarca, prácticamente todos los conceptos que exige un sistema de seguridad con respecto a la población que es la prevención, el auxilio y la rehabilitación, o sea, prevenir una contingencia, ayudar en el momento y detener el daño. Este concepto es el que más se adecúa al objetivo del trabajo, además es el que cumple con los requisitos para que funcione un verdadero sistema integral de seguridad civil.

Protección significa: "conjunto de medidas empleadas por el sistema protector, socorrer, favorecer, defender a una persona o cosa"[37] y denota: auxilio, amparo, refugio, resguardo. Por lo tanto, se refiere a la acción del momento cuando una contingencia ya sucedió, o sea, al auxilio y no cuando va a suceder, por consiguiente este concepto deja afuera la prevención y la rehabilitación.

Defensa significa: "acción, efecto de defenderse contra un peligro, proteger algo para evitar daño, sostener contra un ataque",[38] y denota: amparo, protección, apoyo. Por lo tanto, hace énfasis también a la acción del momento y a lo que sucederá, dejando a un lado la rehabilitación, sin embargo, este concepto es más completo que el anterior.

Auxilio significa: "prestar socorro, ayuda a una jurisdicción o una autoridad a otra",[39] y denota asistencia, ayuda, protección, por lo tanto, sólo se circunscribe a la acción del momento. Este concepto, y protección son la misma cosa.

Así, la palabra más conveniente a utilizar es la de *seguridad*, no con esto se quiere decir que la palabra protección esté mal empleada, sino que abarca las cuatro fases de la seguridad, la palabra es restringida y además es una copia de otros países, y aquí lo que se quiere es empezar por definir nuestros propios conceptos. Si empezamos por copiar conceptos, más tarde seguiremos copiando todo lo demás. Si formulamos los nuestros podremos más adelante diseñar nuestra propia organización de acuerdo a nuestras necesidades. Esto representa un verdadero reto en nuestro país porque estamos muy atrasados a este respecto; aunque cabe señalar que debemos recoger de las experiencias de otros países, adecuar algunas y desechar otras.

[35] DICCIONARIO ENCICLOPEDICO *Lexis 22,* (1980), Barcelona, pág. 5299.
[36] Ibídem.
[37] Idem. Pág. 4698
[38] Idem. Pág. 1676
[39] Idem. Pág. 574

Debemos diseñar nuestra propia organización de acuerdo a nuestras experiencias, Vgr.: el sismo del 19 de setiembre de 1985, el huracán "Gilberto" en agosto de 1988, y nuestros recursos e idiosincrasia.

En primer lugar, encontramos una concepción de seguridad civil que nos parece interesante incluir que es la que utiliza Adolfo Aguilar Zinser en su libro *Aun tiembla*, " al declararse una zona de desastre, se hace automáticamente un llamado para que se pongan en operación, coordinadamente, mecanismos de defensa civil concebidos y organizados de antemano. La sociedad civil cubre su espacio y ejerce, plenamente, la autoridad que le confiere el desastre, no el gobierno. En el desastre la sociedad no 'ayuda' ni se 'solidariza' con el gobierno, ambos se complementan y cada cual cumple su misión. Esa es la idea".[40] Al margen de esta concepción que contienen varios aspectos importantes que destacar, significa que: la sociedad civil cubre un espacio y ejerce su autoridad en caso de un desastre, en donde participa y decide, complementándose y vinculándose con el gobierno, que en un momento dado, sirve como un ejercicio de democracia y coadyuva a restablecer la situación, pues la sociedad a través de su participación ocupa ese espacio que tiene reservado entre el desastre y el gobierno, cumpliendo una función de vital importancia en el proceso de su seguridad que nadie puede ocupar y que puede quedarse vacía. Entonces, en tal caso, el desastre rebasaría la capacidad de respuesta del mismo gobierno.

Se debe diseñar un modelo propio reuniendo nuestras experiencias obtenidas, luego entonces, corresponde a cada ciudadano, conforme a su participación, la responsabilidad de decidir el modelo de seguridad civil que queremos; entre más participación haya habrá mejor protección y será más eficiente el modelo que diseñemos. De otra manera el gobierno sólo no podrá nunca ocupar el espacio que le corresponde a la población y que se encuentra ahí, como ya quedó demostrado.

Para concluir con este capítulo se propondrán definiciones con el fin de conceptualizar el término de seguridad civil: *El conjunto de medidas encaminadas a salvaguardar la vida de los ciudadanos y sus bienes, mediante el concurso de su participación, ante cualquier evento destructivo que se presente a través de la prevención, el auxilio y la rehabilitación, en el marco de los objetivos nacionales y de acuerdo al interés general del Estado*.

Otra definición más restringida sería; el conjunto de medidas tendentes a prevenir, auxiliar y rehabilitar a los ciudadanos a través de su participación en caso de un evento destructivo, interpretado esquemáticamente lo expuesto quedará de la siguiente forma:

[40] Aguilar Zinser, Adolfo, y otros (1986) *Aún Tiembla,* México, Ed. Grijalbo, pág. 90.

DESASTRE **ESPACIO** **GOBIERNO**

Sociedad
(Participa y decide)

Seguridad civil : a cargo de los ciudadanos.
Seguridad nacional : a cargo de las autoridades

Bibliografía

Cavalla Rojas, Antonio. *Antología. Geopolítica y Seguridad Nacional.* Ed. UNAM. México, 1979.

Bartra, Roger. *Breve Diccionario de Sociología Marxista*. Ed. Grijalvo, Colección 7a. Nº 127, México, 1973.

Diccionario Enciclopédico. *Lexis 22*, Barcelona, 1980.

Documentos Básicos. *Declaración de Principios, programas de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional*. Ed. PRI. México, 1986.

Hobbes, Thomas. *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Ed. Fondo de la Cultura Económica. México, 1960.

Zinser Aguilar, Adolfo y otros (1986). *Aún Tiembla*. Ed. Grijalvo.