

Una opinión pública para la paz

Resumen

Líderes mundiales y especialistas coinciden en algo: el éxito de la política de seguridad nacional está asociado tanto a la calidad de su planteamiento técnico, como a conseguirle una mayoría de apoyo de largo plazo en la opinión pública. Este último ingrediente es el que alinea incentivos políticos de los tomadores de decisión para dar continuidad a la estrategia más allá de periodos de gobierno, permite el escalamiento gradual de capacidades institucionales y, más importante aun, genera las condiciones que dan a la política pública los tiempos requeridos en la obtención de los resultados esperados. Es la falta de suficiente consenso social lo que, en muchas ocasiones, termina por descarrilar el esfuerzo de largo aliento de las instituciones.

En el caso mexicano, el interés del debate público sobre la política de seguridad suele estar concentrado en la pertinencia de los términos de los planteamientos -alcance de la participación de Fuerzas Armadas, particularidades del fortalecimiento de las policías, distribución de presupuestos-, materias relevantes pero que dejan en el olvido los componentes de la comunicación que hacen ganar el respaldo ciudadano para construir un entorno estable al desdoblamiento de las distintas acciones previstas para favorecer el alcance de los objetivos nacionales.

Ante esas lagunas, en los siguientes párrafos expongo una primera aproximación de lo que debiera considerar una nueva política de comunicación estratégica en materia de seguridad, con base en: las fortalezas de percepción de las Fuerzas Armadas, las bases diferenciadas de apoyo social que existen entre ellas y las corporaciones civiles, el ajuste de los criterios de una comunicación nacional y

el fortalecimiento de la toma de decisiones al interior de las instituciones que componen el gabinete de seguridad. Destaco aquí que no se trata de cambiar los planteamientos de seguridad nacional acorde con el sentir de las encuestas, sino el reto está en hacer la estrategia transitable, aprovechando la diversidad de percepciones sociales en la opinión pública.

Palabras clave:

Seguridad Nacional - Opinión Pública - Comunicación Estratégica - Fuerzas Armadas - Comunicación Social

Abstract

World leaders and scholars agree on one issue: the success of national security policies is associated with the quality of its technical planning, and with a long-term public opinion support. The latter, aligns decision makers' political incentives to enable continuity to the strategy beyond government terms, allows the gradual escalation of institutional capabilities and, more importantly, strengthens the conditions that give public policy the time required to provide the expected outcomes. It is the lack of sufficient social consensus that, on many occasions, derails the institutional long-term effort.

In the Mexican case, the scope of the security policy debate is usually mainly focused on the criteria of policy planning -participation of the Armed Forces, police reform, definitions on budgets-, leaving behind the discussion on strategic communications that will win it public support to build a stable environment for the policy unfolding.

Given these gap, in the following paragraphs I present a general approach of what a new strategic communication policy on national security should consider, based on: the Armed Forces' perception strengths, the differentiated social support that exists among military and civil institutions, the adjustments on communications policy and strengthening decision-making within the security cabinet on these issues. I underline that this improvement is not about updating national security planning accordingly to surveys findings, but taking advantage of the diversity of social perceptions in Mexican public opinion to make the policy viable.

Keywords

National Security - Public Opinion - Strategic Communications - Armed Forces

Currículum

Virgilio Muñoz Alberich es Maestro en Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales, Promoción XXXIV. Ha sido investigador externo del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, así como director general de Comunicación Estratégica del Consejo de Seguridad Nacional. Es consultor independiente en comunicación estratégica.

Correo:

virgilio@virgilrecords.net

El autor de este artículo, hace del conocimiento de los editores, que el presente manuscrito es original y de su autoría, no ha sido publicado parcial o completamente en ninguna parte con anterioridad y actualmente no se encuentra en revisión en ninguna otra revista.

Artículo recibido el 3 de junio de 2020.

Los errores remanentes son responsabilidad del autor. Aprobado el 15 de junio de 2020.

El contenido de la presente publicación refleja el punto de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México o la Dirección de este plantel.

Introducción

No existe seguridad nacional sin política interinstitucional de largo aliento. Tanto la naturaleza de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, como los planteamientos diseñados para mitigarlos de manera integral, exigen esfuerzos transversales e interdisciplinarios de gobierno dedicados a asegurar, en el tiempo, la construcción de capacidades y condiciones que favorezcan el avance articulado del país hacia la consecución de los objetivos nacionales permanentes.

Un claro ejemplo refiere a las estrategias de seguridad interior. En ellas, al menos desde las últimas tres administraciones federales, destaca el despliegue de operaciones conjuntas compuestas por efectivos militares y civiles, o bien, la integración de un tercer instituto armado con fines de seguridad pública, la Guardia Nacional, integrada por efectivos de las secretarías de Marina-Armada de México, de la Defensa Nacional, así como de la extinta Policía Federal, a la par de reclutamiento ciudadano. Acciones en las que cada una de las instituciones dependen del desempeño del resto, no sólo para el cumplimiento de metas estratégicas de cara a la Agenda Nacional de Riesgos, sino para preservar su propia reputación ante una sociedad que ha puesto a la seguridad en el centro de la agenda pública.

Lo llamativo es que, a diferencia de otras áreas de política pública potencialmente vinculadas a la temática de una Agenda Nacional de Riesgos, como pudiera ser la erradicación de pobreza, la estabilidad macroeconómica o la fortaleza financiera, en las que -con los correspondientes matices ideológicos entre administraciones emanadas de partidos distintos- se observan grados importantes de continuidad en la vigencia de criterios de política económica y social, México ha carecido en décadas de una política de seguridad nacional de siquiera mediano plazo. Cada seis años se configura la línea mortal de la política en turno, mediante una descalificación política general que lleva al frecuente rediseño institucional de las partes civiles del gabinete de seguridad, al abandono de planes sectoriales y cambios radicales en prioridades presupuestales, inhabilitando con ello el largo aliento que exige una estrategia de seguridad nacional para madurar sus alcances.

Es entonces cuando cabe aquí la reflexión, ¿los planteamientos de la política de seguridad nacional parten de premisas equivocadas? No necesariamente. Si bien toda estrategia pública siempre es susceptible de mejora, las Fuerzas Armadas han escalado su especialización técnica y operativa en la definición de los planteamientos. En la parte civil existe un cuerpo creciente de profesionales de carrera que han identificado mejores prácticas de política. Quizá una parte del problema refiere a que estas partes no son del todo escuchadas en medio del bono democrático que obtienen los gobiernos al iniciar su periodo. Sin embargo, aun si México tuviera en papel la estrategia perfecta, el desafío iría más allá de hacer valer gradualmente el Estado de

Derecho, fortalecer el tejido social o conseguir las reformas legislativas necesarias para contener con mayor éxito la acción criminal.

El dilema real es que los gobiernos no han construido una opinión pública favorable que acompañe la instrumentación de las estrategias de seguridad, con pleno entendimiento de sus fases, exigencias, restricciones y expectativas, a fin de garantizarle un apoyo social robusto al paso del tiempo. Por lo regular se cae en el error de emprender una comunicación con criterios de orden nacional, cuando existen claros diferenciadores del grado/tipo de violencia o inseguridad al que están expuestos los ciudadanos en los distintos puntos del territorio nacional. Peor aún, muchas veces la ciudadanía carece de los conceptos más elementales del cómo, por qué y para qué se movilizan recursos militares o civiles.

Esto, sumado a la falta de una comunicación persuasiva, desgasta consensos, incrementa el desencanto y desemboca en la exigencia de cambio en la política de seguridad. En esta dinámica, el día de mañana podríamos presenciar un cambio radical en la estrategia de seguridad, por ejemplo, una más afín a los académicos/activistas que han sido por años críticos al despliegue operativo de Fuerzas Armadas y, de nueva cuenta, ver esa política fracasar meses después por la falta de consensos sociales.

Debe entonces reconocerse que, como país, hemos dejado en segundo plano el rol fundamental que tiene la opinión pública en la viabilidad de la política de seguridad nacional. Olvidamos que en un sistema presidencial sin reelección, esta política pública es definida e impulsada por el mandatario en turno -pero por perfecta que sea-, conforme se acerca el ocaso de la administración, su continuidad dependerá de la percepción que sobre ella tenga el electorado, porque los votantes habrán de apoyar al candidato presidencial comprometido con su instrumentación, o bien, motivarán a los aspirantes a seguir las directrices, solo de existir una valoración positiva mayoritaria. De lo contrario, como sucede de manera recurrente en el país, los incentivos están puestos para reinventar políticas sexenio tras sexenio.

Es importante señalar que, bajo ninguna circunstancia, este texto plantea que la política de seguridad sea definida por encuestas y grupos de enfoque. No. Los planteamientos de seguridad nacional cuentan con una metodología clara, a partir de la cual se definen

riesgos y amenazas, así como se diseñan las estrategias para eliminar dichos antagonismos en los distintos campos del poder nacional, incluso con los altos costos políticos de corto plazo que estas conclusiones puedan implicar, el gabinete federal está llamado a aplicarlas. Lo que sí propone el análisis es que, una vez definido el planteamiento, entonces se identifiquen aquellos determinantes de la opinión pública positivos al respaldo de la estrategia y se realicen los ajustes en los procesos de comunicación para encuadrar tanto realidades como expectativas, con el fin de que los mensajes incentiven la conformación de mayorías sociales estables a favor de la política de seguridad nacional, por encima de valoraciones de coyuntura.

Para ello, destaque, autoridades civiles y militares deben trascender el dilema entre persuadir a segmentos sociales que buscan “políticas duras” en el restablecimiento de la seguridad, u optar por aquellos tendientes a “acciones blandas” de conciliación. Dilema en el que suelen también caer organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas. Como se verá, existen componentes en la opinión pública que pueden contribuir a conformar mayorías robustas por encima de esas líneas naturales de conflicto social. En esta lógica resulta crucial también el no confundir confianza hacia las instituciones con aprobación de la política pública. Si bien la primera se ha mantenido robusta hacia las Fuerzas Armadas, la segunda es la que determina en gran medida la continuidad de las operaciones.

Tan disciplinada debe ser la estrategia de seguridad, como persuasiva su comunicación a la sociedad. Ambas condiciones determinan su efectividad en el tiempo. De eso trata el presente escrito. Tiene como objetivos: (1) proveer al lector un breve contexto de la discusión en seguridad nacional y opinión pública; (2) mostrar en términos de percepción ciudadana las fortalezas y ventanas de oportunidad del Gobierno de México, así como (3) exponer los instrumentos a su alcance para fortalecer, en proceso y mensaje, la comunicación en seguridad.

Discusión en seguridad y opinión pública

De acuerdo con el marco normativo mexicano, el concepto de Seguridad Nacional es entendido como el conjunto de “acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano” (Ley de Seguridad Nacional, art. 3). En términos de José Thiago Cintra, es la intervención pública que

permite a las expresiones del Poder Nacional, movilizar sus capacidades para el cumplimiento de los objetivos nacionales (Thiago, 1991).

Con el objeto de fortalecer el orden constitucional y las instituciones democráticas, el gobierno mexicano ha emprendido, por poco más de una década, diversas estrategias que incorporan la participación de Fuerzas Armadas para actuar en apoyo de autoridades locales con franca debilidad institucional, incapaces de hacer valer el Estado de Derecho frente a organizaciones criminales con capacidades de desafío al orden constitucional, o de delincuentes con actividades ilícitas de alto impacto social, entre ellas: tráfico de drogas, secuestro, extorsión y cobro de derecho de piso que llevan al debilitamiento de las actividades productivas. Asimismo, la criminalidad hace uso del homicidio -caracterizado por métodos denigrantes de violencia explícita- como mecanismo orientado a preservar la cohesión al interior de sus organizaciones, disputar mercados ilegales e intimidar a la autoridad civil del orden local.

Es importante considerar que las expresiones de criminalidad no son uniformes a lo largo y ancho del territorio nacional. Cada región tiene particularidades en términos del perfil de la comisión de delitos, la gravedad en los efectos que generan sobre las dinámicas ciudadanas o la actividad económica local, así como las expectativas ciudadanas sobre lo que la autoridad debiera hacer para desmantelar las estructuras del crimen.

Esta gama impone al Gobierno Federal en lo general, y a las Fuerzas Armadas en lo particular, importantes retos de opinión pública en transmitir la pertinencia de los componentes de su estrategia porque, por ejemplo, los ciudadanos residentes en zonas más seguras carecen de los elementos de contexto e implicaciones reales de aquellos habitantes expuestos día con día a una alta rivalidad delincuencial. Ello hace partir las valoraciones de la estrategia desde bases de percepción completamente distintas, más aún si el debate público carece de diagnósticos y objetivos claros de corto plazo.

Por su parte, el concepto de opinión pública -desde la ciencia política- se entiende como: "formación de opinión en espacios que son accesibles a todos los ciudadanos" o, en otras palabras, es "la suma de opiniones individuales (...) con el objetivo de ha-

cer generalizaciones sobre la población entera” en un asunto público de interés ciudadano (Véase Carrol Glyn: 2004, cap. 1; y Dieter Nohlen: 2006, p. 271).

La vinculación entre opinión pública y seguridad nacional es estrecha. El mismo José Thiago Cintra sostiene que “la población traduce su indispensable solidaridad con la expresión militar a través de la opinión pública, que debe ser una preocupación constante cuando se pretende mantener en alto nivel la expresión del Poder Nacional” (Cintra: 1991, pp. 32-33).

Asimismo, distintas estrategias de seguridad nacional de economías avanzadas refieren la importancia de mantener respaldos ciudadanos robustos durante su aplicación. Una revisión a la literatura académica da cuenta que muchas de las intervenciones armadas en esas potencias se han debilitado en el pasado, no por fallas en la definición de formas y objetivos de su planeamiento, sino por la ausencia del suficiente respaldo ciudadano a lo largo de su instrumentación.

Al ser la seguridad nacional la columna vertebral de todas las políticas públicas, pues por su naturaleza transversal les concede las mejores condiciones para conseguir los resultados esperados, en los contextos donde la estrategia de seguridad cuenta con bajos respaldos en la opinión pública tiene efectos negativos significativos en los campos del Poder Nacional:

- *Campo político: además de impedir a la autoridad cumplir el ciclo de la política de seguridad, como se explicó anteriormente, restringe márgenes para construir alianzas políticas, conseguir mayorías legislativas favorables a la reforma o emprender alternativas de acción destinadas a mitigar riesgos o amenazas, dado el contexto de reprobación ciudadana a las autoridades políticas.*

- *Campo económico: las dudas sobre la utilidad de la estrategia derivan en incertidumbre sobre la posibilidad de realizar con normalidad actividades comerciales en el mediano plazo, inhibe la operación de negocios y la atracción de inversiones con los consecuentes costos en desarrollo regional, empleo e ingreso de las familias.*

- *Campo psicosocial: polariza a la sociedad. Debilita el respaldo de la ciudadanía al sistema democrático, e incrementa el escepticismo*

sobre los tomadores de decisión gubernamental. Acrecienta la presión por un cambio en los criterios y fines de la estrategia de seguridad.

- *Campo militar: alimenta inestabilidad en las relaciones cívico/militares, porque genera incentivos a reducir la participación de las Fuerzas Armadas, en periodos de tiempo donde resulta crucial su involucramiento para recobrar condiciones mínimas de seguridad en las regiones más afectadas del territorio.*

Seguridad nacional y opinión pública

Por sus efectos en la política de seguridad nacional, cabe entonces preguntarse cuál ha sido en años recientes el estado de la opinión pública en México, así como dónde se encuentran sus fortalezas y ventanas de oportunidad. No es propósito de este texto abordar la discusión de las diferenciaciones en las estrategias de seguridad desplegadas en las últimas administraciones federales, sí el subrayar cómo existen patrones de percepción ciudadana que muestran la falta de una solución efectiva para garantizar en el tiempo, niveles estables y robustos de percepción ciudadana.

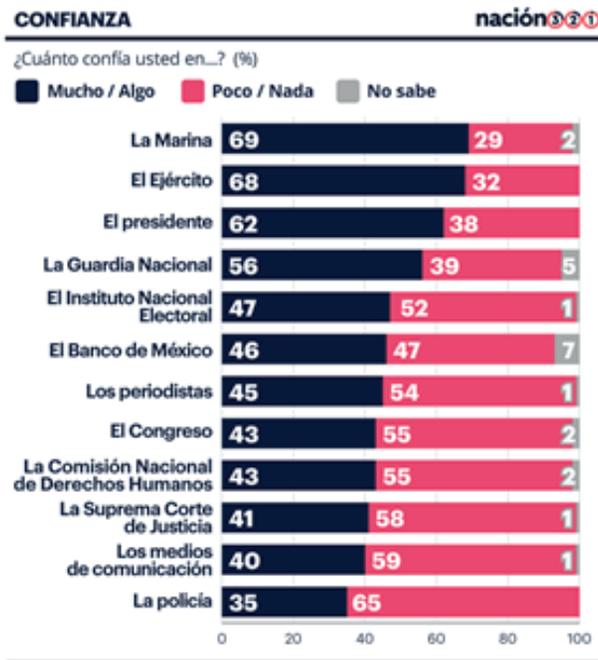
Fortalezas

Entre las principales fortalezas destacan dos. Un primer factor fundamental es la confianza de los mexicanos en sus Fuerzas Armadas. Ninguna otra institución pública cuenta con esos niveles. En ellos destaca la Secretaría de Marina-Armada de México con un 69% y la Secretaría de la Defensa Nacional con 68% (El Financiero: 2019). Este es un patrón consistente en el tiempo, por lo menos desde 2007 -año en que se intensificaron las operaciones de seguridad interior de ambos institutos armados-, si se comparan sondeos de opinión registrados en esos años por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2013), con los levantados en la actualidad.

La evidencia deja sin efectos dos críticas que, de manera reiterada, sostienen columnistas y críticos de las estrategias de seguridad nacional. Una directa refiere al supuesto "desgaste" derivado de los despliegues territoriales para contener al crimen organizado. No hay tal. La sociedad mexicana mantiene constante los altos niveles de confianza a sus Fuerzas Armadas. Además, tanto para la Secretaría

de Marina-Armada de México, como para la Secretaría de la Defensa Nacional, los operativos son una variable estadística relevante que sustenta la confianza ciudadana hacia sus Fuerzas Armadas (Muñoz Alberich: 2014, pp. 20 y 21).

Gráfico 1: Confianza en instituciones mexicanas



Fuente: El Financiero, encuesta telefónica nacional realizada a mil 115 entrevistados adultos el 8-9, 15-16 y 22-23 de noviembre

Otra crítica que queda sin efecto, esta indirecta, la supuesta violación sistemática a los derechos humanos de la población que convive con los operativos. Al margen de que los críticos no han presentado evidencia de tal violación sistemática, ninguna población aprobaría en esos niveles a instituciones que atentaran a sus comunidades. Tanto las secretarías de Marina-Armada de México y de la Defensa Nacional, han logrado posicionar que sus efectivos están preparados para convivir con la población -siete de cada diez personas están de acuerdo con ello-, así como que su presencia en las calles es necesaria para mejorar la seguridad del país -85% coincide-. Esto conforme a los hallazgos de la casa encuestadora Parametría (2019).

Un segundo factor de fortaleza es la aprobación presidencial regis-

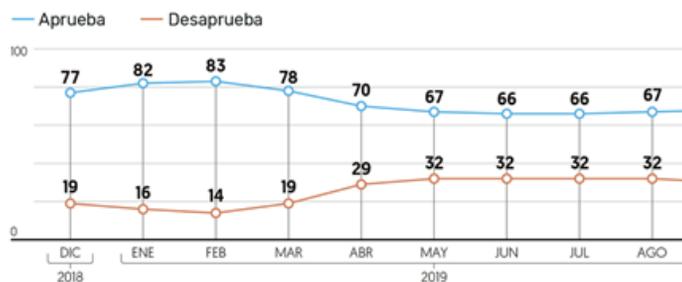
trada desde el cambio de gobierno en 2018. El respaldo a la figura del mandatario tiene una correlación positiva con la aprobación de la política de seguridad nacional, además de que ayuda a la evaluación social de contextos, la pertinencia de las acciones emprendidas para recobrar la tranquilidad de las regiones con rivalidad delincidental, así como capitalizar al máximo los logros alcanzados en el marco del planteamiento de seguridad. (Muñoz Alberich: 2014, pp. 28 y 29; Romero: 2013, pp. 1-29; Baum: 2010, capítulo 1; Taylor: 1995, pp. 534-554 y Gilboa: 1990, pp. 43-53).

En este rubro se recuerda que, de acuerdo con las encuestas publicadas en medios de comunicación durante su mandato, el ex-presidente Enrique Peña Nieto nunca registró niveles aceptables de aprobación popular. En especial, durante la segunda mitad de la gestión su nivel estuvo por debajo del 30%, cerrando su sexenio como el presidente con la menor aprobación de la historia reciente, con apenas 24% (El Economista: 2018).

Sin duda alguna, esta fue una condición que, de entrada, le impuso debilidad en la defensa frente a los ciudadanos la conveniencia de la política de seguridad, motivando en los electores una demanda en el cambio de criterios y prioridades. Ello sin olvidar que nunca hubo una narrativa consistente desde la autoridad civil en materia de seguridad a lo largo de la administración federal 2012-2018. En contraste, el Presidente Andrés Manuel López Obrador se ha mantenido en niveles robustos de aprobación (El Financiero: 2019), lo que hace ganar condiciones favorables, cuando menos en esta primera etapa de las acciones correspondientes a su estrategia.

Gráfico 2: Aprobación presidencial

En general, ¿usted aprueba o desaprueba el trabajo que está haciendo Andrés Manuel López Obrador como Presidente de México?* (%)



* No se muestra el porcentaje "No sabe"

Debilidades

La dificultad crónica para posicionar la valía de las corporaciones civiles en las estrategias federales de seguridad. Desde la reconfiguración de la Policía Federal en 2006 hasta las últimas mediciones de confianza hacia la Guardia Nacional, nunca estos cuerpos se han aparejado a los niveles de confianza ciudadana de las Fuerzas Armadas, mucho menos obtenido calificaciones sobresalientes de su desempeño en términos de percepción pública.

Se les evalúa con escepticismo continuo. Cito dos botones de muestra, en los años 2012 - 2013, la Policía Federal enfrentó un techo de cristal de confianza ciudadana del 50%, por lo menos 25 puntos porcentuales por debajo de Marina-Armada de México y Ejército (CESOP: 2013). En 2019, la Guardia Nacional parece reproducir los mismos sentimientos en la ciudadanía. Entre marzo y noviembre la opinión favorable de la ciudadanía hacia ella ha caído casi 20 puntos porcentuales, ubicándose en 56% (El Financiero: 2019).

Gráfico 3: Opinión de la Guardia Nacional



Este fenómeno puede deberse a dos situaciones. Por un lado, en contextos graves de violencia, quienes primero afrontan los riesgos a la seguridad interior para recuperar la normalidad de los centros poblacionales, dadas sus capacidades logísticas y de armamento, son los efectivos navales o militares. Son estos cuerpos especializados quienes realizan trabajos sofisticados de inteligencia, capturan a objetivos de alto impacto, realizan los decomisos más atractivos a los ojos de los medios de comunicación, así como desarticulan las estructuras del crimen organizado.

Ello hace que, con toda legitimidad, acrediten para sí el mayor reconocimiento social y, en consecuencia, sea más difícil a los ciudadanos evaluar la contribución de la fuerza federal civil en el marco de la estrategia. Peor aún, aquí paso a la segunda situación, el término “policía” está desacreditado en amplios segmentos de la sociedad: 7 de cada 10 mexicanos opina que la extinta “Policía Federal” respetaba a veces o nunca los derechos humanos, mientras 80% tenía la misma impresión, pero de las policías estatales (Parametría: 2019).

La Guardia Nacional tiene desde la comunicación, a diferencia de la desaparecida Policía Federal, mejores oportunidades para posicionar la trascendencia de sus acciones: (1) dejó a un lado el nombre de “Policía”, (2) abandonó un uniforme muy similar a los usados por las policías -por demás mal evaluadas- de los órdenes locales, y (3) tiene un catálogo de acciones mucho más definidas -mejora de la seguridad pública en las distintas entidades del país-, que las entonces asignadas a la Gendarmería Nacional -salvaguarda en el desarrollo de las actividades económicas-. Sin embargo, de no establecerse una narrativa y objetivos claros, podría correr en el mediano plazo la misma suerte de la Policía Federal.

Una segunda debilidad es la falta de una historia convincente en materia de seguridad, que persuada a la sociedad de la conveniencia de instrumentar la estrategia. Al menos en las últimas tres administraciones federales ha dominado -en lo general- la falta de explicación de diagnósticos, las fases de la política, los objetivos de corto y largo plazo, así como los medios para alcanzarlos. Sin información pública que dé contexto adecuado a las acciones de contención criminal y fortalecimiento institucional, cada hecho violento con fines propagandísticos magnifica el escepticismo social sobre la capacidad real que tiene el gobierno a su alcance para derrotar al

crimen organizado, además de aumentar la sensación ciudadana de indefensión en las comunidades.

Así lo comprueban las encuestas a lo largo del tiempo. La constante a la respuesta “¿quién va ganando la guerra, el gobierno federal o el crimen organizado?” es una mayoría a favor de este último (CE-SOP: 2019). El problema de percepción pública se agudiza cuando el gobierno federal define, o permite que sea definido por terceros, la reducción de homicidios como la variable central que mide el éxito de la estrategia de seguridad. Esto porque está fuera de su control las acciones homicidas de la rivalidad delincuencia, al tiempo que existen otras variables más relevantes como el escalamiento de capacidades policial, la depuración de las instituciones del sistema de justicia, la normalización de las rutinas cotidianas de la comunidad intervenida, la caída en otros delitos del orden común o el ejercicio seguro de las actividades productivas. Logros de venta pública importantes para el ciudadano en una eventual valoración positiva de la estrategia y que suelen quedar marginados de la conversación en los medios de comunicación nacionales o locales.

Por último, una tercera debilidad es, paradójicamente, la diferenciación regional de la intensidad de las actividades criminales, porque la amplia gama de realidades dificulta la construcción de consensos, respecto de las acciones estratégicas del gobierno federal, especialmente aquellas relacionadas con el despliegue operativo de las Fuerzas Armadas. Mientras en algunas regiones del país se viven condiciones seguras -muy similares a ciudades de economías avanzadas-, en otras ni siquiera es posible conducir con normalidad las actividades de pequeños negocios, ante la extendida extorsión o derecho de piso exigido bajo amenaza por la criminalidad.

Las diferenciaciones en la intensidad delictiva hacen que, por ejemplo, una operación militar enmarcada en la estrategia de seguridad, sea evaluada a un mismo tiempo como excesiva por parte de un conjunto de ciudadanos que no sufren en sus comunidades una intensa acción criminal, mientras en otra región del país pudiera ser valorada como insuficiente ante la gravedad con la que sí se conduce en ella el crimen organizado.

Asimismo, en aquellas zonas más pacíficas y que por lo tanto no conviven con operativos navales o militares, es la calidad de la informa-

ción provista por los partidos políticos, la que contribuye de manera significativa a determinar el apoyo ciudadano a la lucha contra la criminalidad encabezada por el gobierno federal (Muñoz Alberich 2014: pp. 27 y 28). Ello obliga de nueva cuenta al gabinete de seguridad, a asumir una comunicación proactiva para evitar que, por un lado, la percepción ciudadana sobre la estrategia sea desvirtuada por intereses de partido y, por el otro, aspectos políticos terminen obstaculizando la viabilidad de los planteamientos técnicos para afrontar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional.

Hacia una nueva comunicación en seguridad

La seguridad es, en la actualidad, la principal preocupación de los mexicanos. 65% de ellos expresa que la inseguridad debe ser la prioridad para atender por parte de los gobiernos, muy por arriba de economía y desempleo que apenas oscilan en el orden del 20%. Además, refrendan su escepticismo respecto de las políticas públicas diseñadas para el combate al crimen, la reducción de la violencia y la inseguridad (Reforma: 2019).

De mantenerse estas tendencias en el mediano plazo, hacia el 2024 podría observarse de nueva cuenta presión política y social para sentar un nuevo conjunto de criterios de política pública, impidiendo la consolidación de la estrategia impulsada por el actual gobierno federal. Más aún si es previsible que la seguridad seguirá estando en el centro de la agenda pública nacional; además de que es imposible controlar la realización de actos violentos que, entre sus efectos, polarizan a la sociedad mexicana sobre la pertinencia de asegurar permanencia a la estrategia.

Cabe entonces preguntarse, ¿cómo comenzar la construcción de una opinión pública favorable a la continuidad de los planteamientos que componen la estrategia de seguridad federal? La persuasión requiere acciones de fortalecimiento en la conceptualización de la opinión pública y de los procesos en materia de comunicación.

Conceptualización de la opinión pública

Por lo regular se concibe a la opinión pública como un conjunto social dividido en tres grandes grupos:

- Uno primero, los “halcones”, desea siempre políticas frontales de combate al crimen organizado, sin importar si estas incurren en los riesgos de reducir derechos o libertades, ante la idea personal o promesa institucional de inhabilitar la acción criminal y recuperar la tranquilidad del espacio público en periodos de tiempo más cortos. De ahí que prefieran aumento en sanciones penales, mayores facilidades en procedimientos de detención o revisiones aleatorias en espacios públicos.
- En el segundo, las “palomas” son aquellas personas adversas de manera permanente al conflicto o la violencia, por lo cual aprueban acciones de conciliación para promover la reducción del delito, como pueden ser intervenciones de política social, aplicación de la justicia transicional o el ejercicio de amnistías. Esto con la esperanza de que la población vulnerable a realizar la comisión de delitos abandone la ilegalidad ante las nuevas oportunidades que se le ofrecen.
- El tercero, los indecisos carecen de preferencias bien definidas, por lo que son más sensibles a la evaluación del entorno en el que están insertos. De ahí que puedan asumir el papel de “halcones” o “palomas”, según sientan la gravedad de la incidencia delictiva en su comunidad.

El problema de sustentar la comunicación de la estrategia de seguridad en esta concepción, es que se hace desde supuestos de posiciones antagónicas que (1) dificultan la construcción de mayorías ciudadanas al verse obligados los tomadores de decisión a optar primero por el grupo de apoyo -“halcones” o “palomas”- que más se acerque en afinidad a lo planteado en la estrategia, para luego intentar convencer a los mexicanos indecisos de la conveniencia de las acciones; y (2) no todos los componentes de la estrategia pueden ser catalogados de manera coherente bajo el paraguas de políticas “duras” o “blandas”, lo cual suele dar lugar a inconsistencias en la difusión de la narrativa oficial.

Por ello, los fundamentos de la comunicación en materia de seguridad deben dejar atrás las referencias a los esquemas de “halcones” o “palomas”, de forma que se dé paso a un modelo sustentado en garantizar énfasis discursivo a aquellas variables significativas que -de manera transversal-, detonan el apoyo de los tres grupos al es-

cuchar argumentos emitidos por los voceros del gabinete de seguridad, que encuentran afinidad con su sistema de creencias.

Por ejemplo, a partir de modelos de regresión logística aplicados al análisis de encuesta, se encontró que destacar los beneficios de los operativos de las fuerzas federales vinculadas a la seguridad, así como subrayar las características de la política pública que conducirán al país a un mejor estado de la seguridad en el mediano plazo, son variables significativas que determinan mayor apoyo ciudadano a la lucha por la seguridad, tanto en estados de la República con operativos de las Fuerzas Armadas, como en aquellos que carecen de los mismos.

También, en entidades federativas con mayor grado de violencia, favorece a la aprobación de la estrategia federal de seguridad, la comunicación de los avances en depuración y fortalecimiento de policías estatales y municipales, así como la aplicación de controles de confianza, al ser más sensibles estas poblaciones al escalamiento integral de capacidades institucionales locales que las lleve a recobrar su tranquilidad (Muñoz Alberich: 2014, pp. 19 a 29).

Al disfrutar de condiciones satisfactorias de seguridad, para un mexicano radicado en Mérida es menos importante el estado de su policía que para algún habitante de Tamaulipas, por ejemplo. Sin embargo, este diferenciador es una variable que bien puede capitalizar el gobierno federal en la construcción de mayorías a favor de su estrategia.

Sin duda, estos hallazgos habrán de actualizarse con un análisis de regresión logística de una encuesta que integre a la Guardia Nacional y el más actualizado contexto de seguridad. Sin embargo, la investigación referida comprueba que existen vasos comunicantes en perfiles ciudadanos polarizados, así como entre las zonas de alta violencia criminal y de aquellas con ciertos niveles de seguridad, con los cuales favorecer el mayor apoyo popular a las acciones del gabinete federal, en comparación con seguir dividiendo el debate entre “halcones” y “palomas”. Con este cambio en los fundamentos de comunicación, ¿cuáles serían los componentes de un mensaje estratégico más persuasivo en seguridad?

Primero. Posicionar una narrativa estratégica que, en plena coherencia con el discurso presidencial, apele a las variables relevantes que -según los modelos de regresión logística- amplían el apoyo ciudadano a la lucha por la seguridad. Una vez definidos estos elementos, debieran ser comunicados en un esquema que garantice efectividad en su difusión. De acuerdo con Beatrice de Graaf (2015: p. 10), una narrativa básica debe contener:

- Claridad de propósito. Esto es, establecer qué metas se van a alcanzar con la estrategia de seguridad, así como los medios para cumplirlas y los valores a defender durante la instrumentación de la política. Ello permitirá ampliar la certidumbre ciudadana, capitalizar los logros de las instituciones, así como dar contexto a eventos que no están bajo control del gabinete federal y que implican daño reputacional o aversión a la estrategia.
- Alimentar la prospectiva de éxito. Dada la movilización de recursos y la pérdida de vidas humanas que suelen ser previsibles durante la instrumentación de la estrategia de seguridad, si los ciudadanos piensan que la lucha no se puede ganar con la ruta crítica establecida por el gobierno, entonces presionarán por cambios. De ahí la importancia de ampliar el debate público a indicadores y su seguimiento, con los cuales se refleje la construcción gradual pero constante de un país más seguro.
- Garantizar consistencia. Difundir argumentos contradictorios con la realidad, despierta dudas sobre la efectividad de la estrategia y quién está ganando. Por ello, en coyunturas adversas, es preferible dar debido contexto a una posible falla para reducir al máximo su impacto en la opinión pública, dada la posibilidad de recordar la amplitud de componentes y avances en otros rubros de la estrategia; en vez de tratar de evadir los costos de una acción deficiente porque ello detonará una crítica mayor de la ciudadanía, así como el dominio de narrativas contrarias al gobierno en los distintos medios de comunicación.

Segundo. Las Fuerzas Armadas tienen bases de apoyo social con percepciones diferenciadas, por lo que, sin caer en incongruencias con respecto del discurso presidencial, deben ajustar sus líneas de comunicación al perfil de su respectiva base con la finalidad de persuadir la mayor aprobación a las acciones de cada secretaría. ¿A qué me refiero?

La presencia de los efectivos de las secretarías de Marina-Armada de México y de la Defensa Nacional en las calles del país para apoyar de manera subsidiaria las tareas de seguridad, así como las diferenciaciones de su despliegue territorial de acuerdo a las ventajas comparativas que ofrece cada una de sus capacidades institucionales, (1) han especializado la evaluación ciudadana de su desempeño al contar con elementos constantes que las distinguen del resto de las instituciones civiles; así como (2) incentivado la formación de una base social distinta.

Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Marina-Armada de México, los ciudadanos que tienden a concederle mayores grados de confianza son aquellos que opinan que, como consecuencia de la estrategia federal, en el futuro habrán de contar con una mayor seguridad; mientras que, en contraste, para la Secretaría de la Defensa Nacional son aquellas personas que han visto deteriorado su entorno económico cotidiano a tal grado, que la situación tiene como una de sus escasas soluciones, la intervención de la Fuerza Armada.

También, existen variables significativas que les son comunes, como por ejemplo el nivel de confianza popular al Comandante Supremo, y las poblaciones que cuentan con operativos de Fuerzas Armadas, por lo que en forma adicional pueden apelar a ello para robustecer el impacto de su posicionamiento público (Muñoz Alberich: 2014, p. 22).

Entonces, estos y otros elementos identificados en el análisis de regresión logística de encuestas, hace posible a cada dependencia integrante del gabinete de seguridad, el hacer adecuaciones a sus conceptos discursivos para incrementar, en términos agregados, la población que está a favor de la estrategia de seguridad, así como en forma paralela el mantener en alto la confianza ciudadana a sus filas.

Tercero. Cada dependencia integrante del gabinete de seguridad deberá definir, en términos narrativos, los objetivos que persigue dentro de la estrategia general, de manera que se fortalezca la comprensión social de sus distintas acciones. Estos conceptos pueden ser sometidos a evaluación en estudios de opinión pública, a fin de verificar cuáles cuentan con mayor poder persuasivo.

Cuarto. Definir la personalidad mediática que tendrá la Guardia Nacional, con el propósito de revertir el escepticismo ciudadano que

le domina en la opinión pública sobre la utilidad que este instituto armado le aporta a la estrategia, así como incrementar significativamente sus niveles de confianza.

Quinto. Mejor aprovechamiento de las redes sociales. Por lo regular las publicaciones de las secretarías del gabinete de seguridad federal difunden contenidos más apegados al anuncio de los actos oficiales que realizan, en lugar de los valores que inspiran el actuar de las Fuerzas Armadas o los objetivos que persiguen. Una comunicación igual de responsable y más persuasiva en redes sociales permitiría mostrar la correspondencia entre los atributos institucionales y la expectativa ciudadana.

Sexto. Conseguir un posicionamiento proactivo que, de acuerdo con las directrices determinadas por la Oficina de la Presidencia, el gabinete federal de seguridad esté en posibilidad de recordar con frecuencia los diagnósticos, objetivos y medios que motivan el despliegue de la estrategia, así como la atención oportuna de coyunturas adversas explicadas en contextos de manejo de crisis. Resulta prioritario en esta labor el conseguir no solo narrativas consistentes para estos casos, sino que encuentren sentido lógico con el esfuerzo general movilizado.

Procesos

Primero. Establecimiento de un cuarto de situación en materia de comunicación estratégica, mismo que:

1. Acompañará cada una de la toma de decisiones sustantivas de la política de seguridad, de manera que cuando la planificación de acciones/operativos se lleven a los hechos, se tenga debidamente preparado el mensaje y la ruta crítica de medios para darle debido contexto y anticipar respuestas a frentes abiertos por parte de actores críticos, asegurando con ello el mayor de los impactos positivos y las respuestas más eficaces a frentes abiertos.

2. Definirá procesos internos de flujo de información para su validación intersecretarial, de forma que se proteja la reputación de los voceros del gabinete de seguridad al aportarles secuencias de hechos y datos apegados a la verdad, con especial importancia en aquellas coyunturas donde las acciones a difundir cuentan con la

participación de dos o más dependencias, por lo que resulta crucial el consenso previo en torno a la información detallada a difundir.

3. Marcará protocolos para los manejos de crisis. El contar con claridad de los pasos a seguir en momentos adversos favorece la cooperación interinstitucional, incrementa la confianza de largo plazo entre actores gubernamentales clave y reduce los tiempos de reacción oportuna. Ante la reciente autonomía adjudicada a la Fiscalía General de la República, debe considerarse la participación de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, con el fin de validar el apego a la legalidad en las distintas etapas de construcción del posicionamiento público.

Segundo. La construcción de capacidades militares en materia de comunicación estratégica. La Secretaría de Marina-Armada de México tiene la gran oportunidad de atender, a nivel local, las expectativas de la opinión pública si capacita vocerías, desarrolla profesionales de la comunicación y los asigna a sus principales centros de operaciones, o zonas navales ubicadas en las localidades más conflictivas.

Esta capacidad -también aplicable a la Secretaría de la Defensa Nacional- permite ajustar aún más el mensaje a las expectativas e inquietudes de la población resguardada por las Fuerzas Armadas, difundir logros locales que muchas veces pueden no ser de interés de la prensa con sede en la Ciudad de México, además de atajar con mayor prontitud frentes abiertos derivados de cuestionamientos públicos, antes que estos puedan ser de interés de los medios de comunicación nacional.

Así, mientras al Almirante Secretario corresponde la emisión de los mensajes a nivel federal y la directriz conceptual de las líneas de la Secretaría de Marina-Armada de México; es responsabilidad de los voceros en las zonas navales la adaptación de ese mensaje a los perfiles de opinión pública locales, según se tenga como objetivo el promover el apoyo a la lucha por la seguridad, o bien motivar la mayor confianza ciudadana hacia la institución, en consistencia con los determinantes de la opinión pública antes referidos.

Conclusiones

La paz deseada por los mexicanos requiere una política de seguridad con amplio respaldo popular en el largo plazo. Bien señala Beatrice de Graff (2015: p.10) que el porcentaje de apoyo popular es igual a la probabilidad de lograr la misión en el despliegue de las Fuerzas Armadas, incluso si los costos políticos y sociales aumentan con el desarrollo de operativos, porque al final existirá certeza de un estadio mejor en materia de seguridad, derivado de la aplicación de la estrategia. Asimismo, las adversidades encuentran su justa dimensión en la difusión de un amplio contexto de esfuerzo intersecretarial.

Por ello, este texto propone la construcción de mayorías de opinión pública a partir de dejar atrás su fundamentación en modelos dicotómicos de quien está a favor o en contra de cierto tipo de políticas, para apelar a otros diferenciadores que se encuentran de manera transversal en los distintos grupos poblacionales, sea por las características que definen su confianza en las Fuerzas Armadas o por las variables relevantes que determinan su apoyo a la lucha por la seguridad.

Las seis acciones de fortalecimiento en el diseño de mensaje y los dos procesos en materia de comunicación, garantizan la consolidación de una comunicación estratégica más persuasiva sin la necesidad de modificar los planteamientos técnicos de seguridad elaborados por los grupos de trabajo que definen la política sustantiva.

México debe construir una opinión pública para la paz. De no hacerlo, estaremos condenando al país a la reinvencción sexenal de la política de seguridad, por adecuada que esta sea para recuperar la gobernanza en varias municipalidades del país, así como la tranquilidad en los espacios públicos.

Literatura académica

- Baum, Matthew y Tim Groeling, *War Stories. The Causes and Consequences of Public Views of War*, Princeton University Press. Estados Unidos, 2010.
- De Graaf, Beatrice, et. al. *Strategic Narratives, Public Opinion and War*. Taylor & Francis Ltd. United Kingdon, Febrero de 2015.
- Gilboa, Eytan. "Effects of Televised Presidential Addresses on Public Opinion: President Reagan and Terrorism in the Middle East". *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 1, Leadership and Crisis Management, pp. 43-53. Winter, 1990.
- Glynn, Carroll, et. al. *Public Opinion*. Westview, pp. 3 – 34. Estados Unidos, 2004.
- Muñoz Alberich, Virgilio. *La Percepción Social del Papel de las Fuerzas Armadas de México en la Seguridad Nacional*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Seguridad Nacional. Centro de Estudios Superiores Navales, marzo 2014.
- Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política*. Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz, pp. 971 – 972. México, 2006.
- Romero, Vidal. *How do Crime and Violence Impact Presidential Approval*. Working Paper presentado en APSA, 2013.
- Romero, Vidal. *Impacto de los temas de seguridad en aprobación presidencial*. *Política y Gobierno*. Edición Especial. México, 2013.
- Taylor Gaubatz, Kurt. *Intervention and Intransitivity: Public Opinion, Social Choice, and the Use of Military Force Abroad*. *World Politics*, Vol. 47, No. 4, pp. 534-554.
- Thiago Cintra, José. *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, 1991.

Estudios de opinión pública

- Centro de Estudios y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. *Fuerzas Armadas en Instituciones de Seguridad Pública*, 2013.

- Centro de Estudios y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. Boletín. Número 29, Volumen 4. Difundido: 10 de mayo de 2013.
- Consulta Mitofsky. Evaluación AMLO al llegar a su Primer Informe de Gobierno. 2019.
- El Economista. Sexenio de Peña Nieto cierra con una aprobación de 24%. Noviembre 22, 2018.
- El Financiero. AMLO crece en nivel de liderazgo y credibilidad; aprobación sube a 68%. Octubre 7, 2019.
- El Financiero. La Marina y el Ejército lideran en la confianza de los ciudadanos. Noviembre 27, 2019.
- Parametría. El mejor momento del Ejército y la Guardia Nacional. Enero de 2019.
- Reforma. Resiste AMLO primera crisis y Ven estrategia de seguridad fallida. Diciembre 1 y noviembre 4, 2019.

Marco normativo mexicano

- Cámara de Diputados. Ley de Seguridad Nacional. 2019.