

CRISTIÁN CASTAÑO CONTRERAS

SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

FUNDAMENTOS PARA UN MODELO DE
SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO



2ª EDICIÓN




imagia

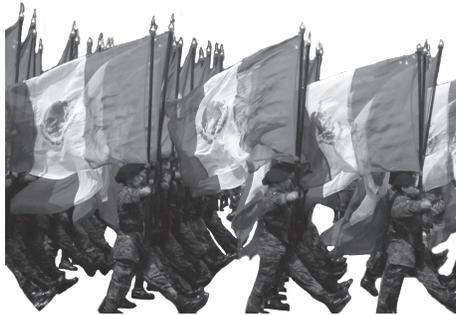
SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

FUNDAMENTOS PARA UN MODELO DE
SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

CRISTIÁN CASTAÑO CONTRERAS

SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

FUNDAMENTOS PARA UN MODELO DE
SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA


imagia

SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

Es una obra que forma parte de la Colección *Temas políticos* como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Primera edición, 2015
Segunda edición, 2018

© 2018, Cristián Castaño Contreras

D.R. © 2018, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados
*Av. Congreso de la Unión Núm. 66. Edificio E, Planta Baja. Col. El Parque
Ciudad de México. Tel. 50360000 ext. 51091 y 51092
www.diputados.gob.mx*

D.R. © 2018, Imagia Comunicación S. de R.L. de C.V.
*Facundo 1304, Col. Unidad Modelo, CP. 44420, Guadalajara, Jal.
pedro@imagiacomunicacion.com*

ISBN: 978-607-8389-18-6

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos. sin la autorización previa y expresa por escrito de los editores.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Carlos Iriarte Mercado

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Francisco Martínez Neri

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. Jesús Sesma Suárez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza

Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo

Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco

Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social

MESA DIRECTIVA

Dip. Edgar Romo García

Presidente

Dip. Martha Sofía Tamayo Morales

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. María Ávila Serna

Vicepresidentes

Dip. Sofía del Sagrario de León Maza

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Verónica Bermúdez Torres

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Secretarios

H. CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTA

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, titular.

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, titular.

Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, titular.

Dip. Victoriano Wences Real, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucía Arzaluz Alonso, titular.

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, titular.

Dip. René Cervera García, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. María Candelaria Ochoa Avalos, titular.

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, titular.

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, titular.

Dip. Melissa Torres Sandoval, suplente.

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Mauricio Farah Gebara

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. José María Hernández Vallejo

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

SECRETARIO TÉCNICO

Mtro. José Luis Camacho Vargas

*Para Lourdes, Xami, Jerzy y Karol
que con su sonrisa diaria exaltan
el espíritu y la voluntad.*

*Para mis hermanos de armas que con su
vocación y generosidad enaltecen
el nombre de mi nación.*

*Para todo civil que quiera participar en la
construcción del futuro de la República.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I	
APROXIMACIONES HACIA UN CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	21
CAPÍTULO II	
DEFINICIONES Y MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL	37
CAPÍTULO III	
LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL	71
CAPÍTULO IV	
LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA NACIÓN	85
CAPÍTULO V	
LA LEY DE SEGURIDAD Y SU CONEXIDAD CON LA SEGURIDAD NACIONAL	127
CAPÍTULO VI	
ÍNDICE DE AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR	171

CAPÍTULO VII	
EL CRIMEN ORGANIZADO COMO AMENAZA EMERGENTE A LA SEGURIDAD NACIONAL	189
CAPÍTULO VIII	
INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL . . .	219
CAPÍTULO IX	
ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL ENTORNO GEOESTRATÉGICO.	235
CAPÍTULO X	
DEMOCRACIA, RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y DERECHOS HUMANOS	253
CAPÍTULO XI	
LIDERAZGO ESTRATÉGICO EN LAS FUERZAS ARMADAS.	265
CAPÍTULO IX	
MODELO POLÍTICO-ESTRATÉGICO PARA LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL	289
BIBLIOGRAFÍA	315
DATOS DE AUTOR	318

INTRODUCCIÓN

Las Fuerzas Armadas mexicanas han sido y son instituciones fundamentales de la República, diseñadas para mantener la soberanía, independencia, integridad, existencia y permanencia de la nación. Ante su obligada y necesaria modernización y consolidación como pilares destinados a la preservación de la seguridad nacional y subordinadas al poder civil, nuestro país debe proveer un modelo adecuado para el desarrollo de nuestras instituciones armadas ante los efectos mundializadores y los nuevos fenómenos estatales y no estatales que están afectando a las sociedades y su vertebración, garantizando con ello el cumplimiento de las aspiraciones y los objetivos nacionales que proyectan a México como una verdadera potencia en el entorno geopolítico regional y global en todos los órdenes.

Si bien el poder militar ha demostrado su lealtad a las instituciones del Estado mexicano y su subordinación al poder civil constituido a partir del modelo democrático, y por su parte los poderes federales y su representación civil han reconocido el papel fundamental que las instituciones armadas han legado para el desarrollo nacional, prevalecen dilemas de carácter doctrinario, jurídico, programático y presupuestal que tendremos que deliberar y resolver para determinar cómo visualizamos en el futuro a nuestras Fuerzas Armadas en el horizonte estratégico.

No obstante otras naciones han establecido incluso en su marco legal disposiciones para establecer los objetivos de las relaciones cívico-militares, en México nos encontramos de manera incipiente aproximando a los mundos –el civil y el militar– en ocasiones disímbolos y desconocidos como muchas veces lo son. Las circunstancias propias de la violencia y la delincuencia que se han configurado como serias amenazas para la sociedad y sus instituciones, han obligado a los mandos supremos a emplear a la Fuerza Armada permanente en misiones que originariamente corresponderían a las instituciones de seguridad pública, que constitucionalmente corresponden al poder civil y que por diversas variables y por explicaciones multifactoriales, hoy se han convertido en materia de seguridad nacional. Esto ha significado el ordenar la intervención de las instituciones armadas ante fenómenos que han superado las capacidades de las instancias civiles, lo cual obliga necesariamente a la profunda reflexión e indispensable deliberación sobre los límites y alcances que debe tener la intervención de las Fuerzas Armadas en dichas misiones no tradicionales.

La decisión fundamental que se adopte derivada de dichas deliberaciones desarrolladas en un espacio abierto al sector público, social y privado, y en donde participen las propias instituciones militares, deberá integrar un modelo de seguridad nacional hacia el futuro donde nuestras Fuerzas Armadas puedan desempeñar sus misiones con plena certidumbre jurídica y política así como con gran eficiencia, lo que implicará la integración de una doctrina homogénea en la materia, la promulgación y perfeccionamiento de

diversos ordenamientos legales que otorgarán nuevas facultades y obligaciones para todas las instancias que forman parte del sistema de seguridad nacional y una plataforma programática que visualice con claridad el entorno estratégico y proponga de manera prospectiva el horizonte estratégico que como nación se determine.

El presente texto recoge la necesidad de reflexionar el modelo tradicional de seguridad nacional en sus vertientes de seguridad interior y defensa exterior de la nación, que visualizaba las amenazas provenientes de factores estatales, las hipótesis de guerra y el uso de la fuerza como instrumento principal para garantizar la seguridad de la nación. Modelo tradicional que también focalizaba como objeto de preservación a las instituciones del Estado, lo que generó en ciertos casos y provocando excesos, una simbiosis perversa entre la preservación de las instituciones y la permanencia de un régimen político, lo que en un contexto de consolidación democrática como el nuestro, sería hoy inadmisibile.

En ese sentido es preciso señalar que hoy en el marco de la mundialización, la consolidación democrática de nuestro régimen político y una mayor intervención social en los asuntos públicos, se ha identificado la imperiosa obligación de interpretar el carácter multidimensional de la seguridad nacional con un enfoque garantista y de pleno respeto a los derechos fundamentales de la persona.

Esto podrá inspirar la filosofía que debe nutrir el diseño de una taxonomía integradora de la seguridad nacional y que vinculará estratégicamente doctrina, marco jurídico y políticas públicas, como condición imprescindible para el

desarrollo integral de un modelo de seguridad integral en beneficio de la sociedad y sus instituciones.

Democracia y derechos humanos debieran ser los cimientos de un modelo de seguridad nacional así como de la intervención de las Fuerzas Armadas en su misión fundamental de preservar la seguridad nacional. Es así que dichas condiciones se mantienen a lo largo del texto con la pretensión de provocar al lector a reflexionar con pensamiento sistémico sobre algunas de las variables que debiera comprender nuestro modelo de seguridad nacional, así como las áreas de oportunidad que se nos presentan hacia el futuro para integrar la política de seguridad interior y una política de defensa nacional vinculadas al desarrollo de la nación con un enfoque geoestratégico de México como potencia.

Particularmente en lo que respecta a seguridad interior se presenta un análisis de las fortalezas, debilidades y oportunidades conceptuales, programáticas y de interoperabilidad entre las instituciones que integran el sistema de seguridad nacional, haciendo énfasis en la necesidad de perfeccionar nuestra doctrina, interpretar el marco jurídico vigente y establecer los objetivos programáticos prioritarios para garantizar la seguridad interior del país.

Especial relevancia toma este eje temático en virtud de las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior como lo representan la pobreza, el crimen organizado transnacional, el terrorismo, el cambio climático, el tráfico de armas, de personas y de drogas, y las conexiones entre dichos fenómenos.

En esta segunda edición se integra un capítulo relacionado con las variables y dimensiones estructurales que han potenciado el impacto de la criminalidad organizada en nuestro país, convirtiéndose dicho fenómeno en una seria amenaza a la estabilidad de la nación, a la cohesión social y a la vigencia del Estado de derecho y de la democracia como sistema de vida.

En materia de seguridad interior, nuestra doctrina ha sido incipiente no obstante que el concepto data desde el constituyente originario de 1917 y los textos fundamentales que le precedieron. Dicho ámbito se establece en el marco legal y programático vigente, como una condición que debe ser preservada por el titular del Poder Ejecutivo Federal pudiendo ordenar la intervención de la Fuerza Armada permanente, es decir, del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada de México para garantizarla.

La identificación de los alcances y límites de la seguridad interior representa uno de los retos más importantes en materia de seguridad nacional para el Estado mexicano y por ello, el texto aborda algunos de los componentes y variables que pueden hacer distinguible el ámbito de la seguridad pública con el de la seguridad interior, analizando las aproximaciones conceptuales, jurídicas y programáticas existentes y aportando algunas iniciativas para perfeccionar los instrumentos que se han dado en la materia.

En lo que respecta a la política de defensa exterior de la nación se presentan algunos aspectos que pudieran integrar dicha política, comprendiendo el redimensionamiento que se ha dado a nivel global en las cuatro dimensiones de

dominio de una nación como lo es el ámbito de la tierra, el mar, la dimensión aeroespacial y el ciberespacio, en donde se han identificado nuevos fenómenos antagónicos que están afectando la estabilidad, permanencia y viabilidad de diversas naciones y que en nuestro caso no es la excepción.

En el ámbito de la política de defensa nacional como el otro pilar que constituye la seguridad nacional, el texto aborda algunas debilidades, fortalezas y áreas de oportunidad en esta materia, reconociendo el rezago que comparativamente tenemos con los países de la región, tanto en el ámbito doctrinal, jurídico, programático, presupuestal así como de investigación y desarrollo, haciendo de nuestro país una nación con una gran dependencia tecnológica del exterior en el ámbito militar, por lo que se proponen algunos aspectos esenciales que debería comprender dicha política de Estado, integrando en ella a todos los sectores del país, estableciendo además diferencias sustanciales conforme a los elementos doctrinales disponibles, entre lo que debe comprenderse como política de defensa nacional integralmente, y lo que corresponde a la política militar exclusivamente.

El texto aborda además algunas reflexiones meritorias para la integración y consolidación de un sistema de inteligencia para la seguridad nacional, vinculando las instancias civiles y militares que desarrollan inteligencia con dicho propósito, reconociendo que para el futuro del país resultará vital el que la inteligencia estratégica sea el insumo principal para la toma de decisiones en el más alto nivel con el objeto de garantizar la viabilidad de la nación.

Entre otros objetivos que el texto propone considerar en el modelo político estratégico para el sector defensa, se identifica el desarrollo de un sistema de liderazgo estratégico en el poder militar del país. El lector podrá dilucidar el dilema dicotómico que ha representado el mantener a nuestras Fuerzas Armadas organizadas en dos aparatos administrativos diversos como los son la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México.

Con dicho propósito se analizarán aspectos que la organización político-administrativa ha generado, y que ha derivado en diversas limitaciones para integrar y consolidar el sector de la defensa mexicano como un sistema, impactando con ello el desarrollo de una doctrina homogénea, el diseño de un sistema educativo militar para clases, oficiales, jefes, generales y almirantes con plataformas de desarrollo a nivel estratégico convergentes, que obstaculiza en gran cuantía la interoperabilidad de las tecnologías empleadas por ambas dependencias en el cumplimiento de sus misiones constitucionales y legales, así como incentiva una diversidad cultural a nivel organizacional que no necesariamente incrementa el espíritu de cuerpo que debiera existir en el sector defensa de la nación.

Un sistema de liderazgo estratégico para el sector defensa significaría, como podrá apreciar el lector en sus respectivos apartados, el involucramiento y la actuación en conjunto y de consuno del mando supremo, el alto mando de las tres Fuerzas Armadas, las regiones militares y navales, así como representantes de los sectores privado, social, académico,

científico, entre otros, con una visión sistémica del entorno y un diseño prospectivo del horizonte estratégico, aventurándose a desvelar las amenazas y riesgos que con mayor probabilidad e impacto pudieran afectar la estabilidad y viabilidad de la República en su futuro de mediano y largo plazo. Así mismo, el enfoque del sistema de liderazgo estratégico propuesto no se remite exclusivamente a considerar el liderazgo y mando militar desarrollado por militares, sino que se plantea con mesura considerando tanto las ventajas y desventajas que pudieran actualizarse ante la hipótesis de que un civil fuera designado como responsable del alto mando, como se ha dado en la mayoría de las democracias del mundo.

En el mismo sentido, el texto aborda de manera prospectiva algunas de las nuevas dimensiones que se configurarán respecto al conflicto tradicional, no tradicional e híbrido, y analiza algunas de las variables que impactarán el diseño geoestratégico de un orden mundial multipolar y policéntrico hacia el futuro.

Debo advertir al atento lector que ha tomado este libro entre sus manos, que debe considerárseme como único responsable de todos los juicios, opiniones y análisis aquí expuestos. No se expresa aquí ninguna opinión institucional y he procurado ante todo guardar y cuidar mi obligación de reserva para los temas que así deben de tratarse relacionados con la materia. Así mismo, debo decir que todos los contenidos han sido integrados en este texto con propósitos académicos y con una sincera intención de reflexionar sobre estos tópicos que difícilmente son abordados por

civiles respecto a temas militares, ante el déficit de interés que existe en el ámbito civil por dichos temas y también por las limitadas alternativas académicas orientadas para personal civil.

Estas letras se han plasmado con genuino interés y vocación por la República y sus instituciones. Por el presente y futuro de nuestras Fuerzas Armadas que me han dado la oportunidad de formarme, aprender y crecer como ser humano y profesionalmente, animado siempre con el deseo de consolidar una visión de Estado y de largo aliento para la nación, es que se han escrito estas páginas con múltiples limitaciones y ausencias, pero siempre con el deseo de aportar, aunque sea de manera ínfima, un ladrillo más para la construcción del gran México del futuro.

CAPÍTULO I

APROXIMACIONES HACIA UN CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

El término “seguridad nacional” genera diversas interpretaciones para la población en general, muchas de las cuales están desvinculadas de la naturaleza y propósitos de la misma. La gran influencia que tiene el poder blando particularmente de los Estados Unidos de América a través de producciones cinematográficas, series de televisión y diversas publicaciones, ha generado que el concepto de seguridad nacional tenga los mencionados elementos de distorsión, lo que origina confusión respecto a los alcances que tiene dicha condición de seguridad para nuestro país.

El primer enfoque que tuvo la seguridad nacional se establece a partir de la promulgación de la primera ley de seguridad nacional de los Estados Unidos de América en 1947 (National Security Act), la cual se diseñó bajo el enfoque bipolar en el que se encontraba el mundo de la postguerra.

Dicho enfoque privilegiaba la concepción de la seguridad nacional de dicho país, al considerar las condiciones de tensión entre Este-Oeste y establecer como pilar fundamental de las misiones de seguridad nacional a las Fuerzas Armadas, la capacidad de fuego de las mismas, el desarrollo de armamento y las operaciones militares en cualquier parte del mundo donde pudiesen ser afectados los intereses

vitales que la hegemonía norteamericana visualizaba como determinantes para consolidar su dominio global frente al bloque soviético y los gobiernos que patrocinaba.

Como la evidencia histórica documentó, los objetivos y estrategias de seguridad nacional estadounidense, derivaron en el desarrollo de intervenciones políticas y militares en diversas partes del mundo –incluyendo América Latina–, las cuales concluyeron incluso con la imposición de regímenes autoritarios o dictatoriales, pero siempre con la condicionante de estar definidos como anticomunistas. Se efectuaron entonces operaciones en diversos países de Asia, Europa, África y Latinoamérica, y enfrentaron movimientos de insurrección armada patrocinados por los bloques hegemónicos de la Guerra Fría.

En este periodo histórico se identificaban como las principales hipótesis de conflicto o de guerra, en su caso, a la intervención y enfrentamiento de las naciones pertenecientes a los bloques hegemónicos, es decir al conflicto entre Estados. Algunos países conceptualizaron y confundieron la seguridad nacional como la “seguridad del régimen” y no del Estado-nación, lo cual generó entre otros rasgos autoritarios, la creación de instancias de inteligencia para la seguridad nacional enfocadas a intervenir, inhibir, cooptar, someter o incluso desaparecer a quienes expresaran cualquier tipo de oposición al régimen establecido.

El enfoque militarista de la seguridad nacional fue trascendido tras la caída del muro de Berlín y los procesos de transición a la democracia que se desarrollaron de manera disímbola en los países del Este.

Con la desaparición de los ejes de la postguerra y su expresión bipolar que se disputaban el control global, se presentaron entonces diversas alternativas para redefinir las hipótesis de conflicto y de guerra, lo cual tuvo un impacto creciente en las nuevas conceptualizaciones de la seguridad nacional. Esta redefinición estuvo acompañada también por el surgimiento de fenómenos antagónicos no estatales que obligaron a las naciones a integrar agendas de riesgo que ya no solo consideraran las amenazas tradicionales para la seguridad de los países y sus sociedades.

Ante el cambio de paradigmas, uno de los grandes dilemas de los Estados modernos, ha sido determinar cuál debe ser el modelo de seguridad que se desarrollará en el uso legítimo de la autoridad. Dicha determinación resulta más compleja aún ante la mundialización, que ha permitido que las personas, las cosas, así como los bienes intangibles, puedan trasladarse a través de los continentes en espacios muy cortos de tiempo, y el tráfico y explotación de dichos bienes, lícita o ilícitamente, pueda hacerse cada vez más accesible para cualquier individuo o corporación.

El dilema mundializador no es menor si consideramos que en una curva dicotómica, entre mayor seguridad pretenda garantizar un Estado, mayor será la intervención de la autoridad en detrimento de los derechos y libertades de los individuos. Así mismo, entre mayor garantía exista para la preservación y ejercicio de las libertades individuales, mayores serán los riesgos para la seguridad, aumentando las áreas de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones, que impactan con ello la viabilidad y permanencia de las naciones.

La discusión nos lleva incluso a deliberar sobre el modelo de democracia moderna que se requiere consolidar ante los nuevos fenómenos que están vulnerando la viabilidad e incluso la misma existencia de las naciones. Particularmente para cualquiera que coincida con el humanismo trascendente, estará buscando integrar un modelo que al mismo tiempo que garantice la viabilidad y permanencia de una nación estará siempre privilegiando la preservación de las libertades y derechos de los seres humanos, estableciendo límites claros a la intervención de la autoridad en los ámbitos sociales y privados. Esto se constituiría en un modelo en donde el objeto y centro fundamental de la seguridad debería ser la persona y los grupos humanos antes que las instituciones o los aparatos estatales.

Dicha confrontación de valores y bienes –libertades versus seguridad– es parte medular de los debates que se tienen en las instancias internacionales y nacionales, especialmente ante la consolidación de una plataforma multipolar del poder mundial, la diversificación de los riesgos globales y la exigencia al mismo tiempo de la preservación de la democracia como el sistema predilecto para el desarrollo de la civilización.

Por citar un precedente que ejemplifica lo anterior, basta recordar el dilema y la compleja disertación que se desarrolló mediante el combate jurídico que emprendieron organizaciones civiles y de derechos humanos en contra del Congreso estadounidense por la promulgación de la conocida Patriot Act o Ley Patriota, que se expidió en respuesta

a los ataques terroristas perpetrados por la red fundamentalista Al Qaeda en septiembre de 2001¹.

El acta patriótica ha sido fundada en el argumento básico de que, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el pueblo norteamericano debía elegir entre su seguridad y sus derechos constitucionales, optando por restringir estos últimos para garantizar aquella.

Dicha legislación otorgó atribuciones a la autoridad para realizar pesquisas, detenciones e incluso interrogatorios sin mediar orden judicial alguna, requiriendo únicamente la mera sospecha o presunción de que algún individuo pudiera estar involucrado en alguna actividad terrorista. La Suprema Corte de Justicia de aquel país determinó que diversos criterios de dicha legislación efectivamente vulneraban los derechos garantistas de las enmiendas constitucionales preservadas en el texto fundamental, sin embargo, la mayor parte de dicho ordenamiento legal prevaleció, no obstante el debate que se dio en la propias cámaras legislativas de aquel país.

En relación con lo anterior, tanto la legislación estadounidense, los acuerdos celebrados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Organización para el

¹ Patriot Act. USA Congress. (2001). El objetivo de esta ley es ampliar la capacidad de control del Estado en aras de combatir el terrorismo, mejorando la capacidad de las distintas agencias de seguridad estadounidenses al coordinarlas y dotarlas de mayores poderes de vigilancia contra los delitos de terrorismo. Así mismo la Ley también promulgó nuevos delitos y endureció las penas por delitos de terrorismo.

Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como las políticas que se emprendieron en la denominada guerra contra el terrorismo internacional, tuvieron impactos globales de gran relevancia y generaron debates sobre la legitimidad de las acciones de las coaliciones internacionales, profundizando el debate sobre los riesgos y amenazas en los que podrían encuadrarse las acciones de las potencias militares para la soberanía de las naciones, así como para la preservación de la democracia y las libertades en el mundo.

Sin embargo, la discusión sobre el modelo de seguridad que debe prevalecer en una sociedad y sus dilemas vinculantes, han sido una constante a través del tiempo, pero particularmente con el multipolarismo constituido ante la caída del bloque comunista a finales de los ochentas, generó una mayor discusión al respecto por la transformación del concepto de “enemigo” que se sustentaba durante la Guerra Fría (Rosas, 2006) y por el desequilibrio que podía generar un modelo de seguridad sustentado principalmente en la doctrina de la “guerra contra el terrorismo”, para la consolidación de las democracias incipientes o en transición, por el posible surgimiento de sistemas autoritarios o incluso la constitución de regímenes dictatoriales.

La seguridad ha formado parte de las sociedades y civilizaciones desde su integración como comunidad humana. La seguridad se encuentra entreverada con la supervivencia de una comunidad y con mayor razón de una sociedad con una identidad y aspiraciones como Estado-nación. De ahí el significado del concepto latino *securitas* que se refiere a “no tener temor” o “vivir sin miedo alguno o sin preocupación”.

Como precedente histórico conceptual se puede identificar el conflicto tradicional entre naciones que consideraba las hipótesis de guerra entre dos o más países como las principales amenazas a la seguridad y viabilidad de las naciones.

El modelo denominado “realista” de seguridad como lo refiere la profesora María Cristina Rosas, siempre fue considerado como aquel en que un Estado-nación garantizaba la seguridad y, por ende, la permanencia de su naturaleza como nación soberana e independiente, al fortalecer sus capacidades militares e institucionales de fuerza, medidas a partir del número de sus integrantes, su capacidad de fuego, potencial destructivo del armamento obtenido o desarrollado y su capacidad estratégica de combate, ya sea en defensa o en operaciones ofensivas contra un denominado “enemigo”, concepto, por cierto como citaba previamente, que se ha ido modificando en los últimos años ante las nuevas realidades geopolíticas, particularmente por la influencia de la doctrina desarrollada por la guerra contra el terrorismo internacional.

En contraparte al modelo que en relaciones internacionales se denomina como realista, se identifica el modelo de seguridad ampliacionista; lo que algunos también llaman “idealista”, “integral” o “multidimensional”, entre otros términos y singularidades y con diversas evoluciones en las últimas décadas. Dicho modelo, integra variables múltiples para conceptualizar a la seguridad como valor y objetivo de la autoridad que se alcanza no solo a partir del uso de la fuerza. La visión ampliacionista considera que la seguridad

no solo es un valor o condición social que se garantiza por el uso legítimo de la violencia por parte de la autoridad legítimamente constituida, sino que existen otros instrumentos que permiten a una comunidad mantenerse sin miedo o temor desde distintas ópticas como significante principal del concepto amplio de “seguridad” (Curzio, 1998).

Es así que la seguridad se alcanza también a partir del desarrollo, de la disminución de la pobreza, del abatimiento de la ignorancia, del mejoramiento de las condiciones de salud en una población determinada, con la preservación y equilibrio adecuado del ecosistema, solo por comentar algunas de las vertientes que son integradas en la visión ampliacionista o multidimensional de la seguridad.

El riesgo que se advierte continuamente al no establecer límites objetivos a la visión ampliacionista de la seguridad es que cualquier tema pudiera ser integrado en la agenda de seguridad. Por alguna razón, los teóricos de la materia han utilizado el anglicismo “securitización” de la agenda pública para identificar dicho sesgo de la política, concepción que llevada al extremo integraría todo el modelo de desarrollo de una nación en función de la seguridad del Estado, lo cual, como se advertía previamente, puede poner en desequilibrio la balanza de libertades versus seguridad.

Si bien la visión realista de la seguridad considera riesgos relevantes para la visión garantista y el respeto a los derechos fundamentales al considerar como eje principal para la preservación de la seguridad el uso legítimo de la violencia por parte del Estado (que el devenir histórico ha

demostrado que dicho empleo de la violencia degenera frecuentemente en el uso ilegítimo de la fuerza ante la falta de límites y controles de la misma), la securitización de la agenda pública no representa un riesgo menor en tanto que cualquier autoridad o gobierno pudiera esgrimir que por motivos de seguridad las garantías individuales serán limitadas o restringidas, aunque el problema público a tratar tenga que ver con la política alimentaria, la política ambiental, la política social o la política educativa, por mencionar solo algunas hipótesis. Para un régimen autoritario este modelo también puede ser una gran tentación.

Otra interpretación posible respecto a los factores que fueron modificando el modelo de la seguridad hasta nuestros días, fue la transformación de las escuelas de políticas públicas, concluyendo que las políticas públicas no podían ser intervenciones o acciones provenientes de las instancias de autoridad, únicamente para resolver los problemas públicos. Las escuelas “tritadoras de números” o “sinópticas” desarrolladas particularmente en la Universidad de Harvard apuntaban la necesidad de que las políticas se diseñaran implicando macroprocesos de integración de información e interpretación de la misma, por parte de los decisores públicos en plataformas complejas estadísticas, que requerían mucho tiempo y recursos para el diseño de las propias políticas. La escuela berkeleyana, en contraparte, dispuso que el decisor público requiriera –en el ejercicio de la protestas delegada a la autoridad legítima– de procesos que permitieran “salir del paso” en tanto que el

adelgazamiento del Estado que se dio derivado de la transición del modelo económico, creaba condiciones de déficit público que harían imposible integrar toda la información necesaria, como apuntaba la escuela de Harvard, para el diseño de la política.

Es así que se fue configurando una visión de Estado moderno en donde las políticas no solo son vistas como intervenciones en el ejercicio de la autoridad y exclusivo del ámbito del gobierno, sino que el proceso para el diseño, implementación y evaluación de las mismas, es visualizado en los últimos años, como un sistema en donde interviene directamente el ciudadano en su carácter de contribuyente fiscal y de actor participativo para la toma de las decisiones de carácter público.

Ante estas circunstancias se fue consolidando un concepto denominado “seguridad humana”, que podría aproximarse mucho más al ideal de seguridad concebido desde la perspectiva humanista. Dicho concepto ha sido tomado por instancias internacionales y algunos países, poniendo como centro del sistema de seguridad a la persona y al tejido social que se constituye en una comunidad.

Como se puede observar, el dilema planteado resulta académicamente, pero aún más, socialmente pertinente para su discusión y análisis, de manera particular cuando tenemos evidencia de la deshumanización a la que nos ha llevado el sistema político y económico vigente, vinculado a la corrupción y la impunidad, que han convertido al ser humano en mercancía fútil y desechable, en instrumento de lucro y objeto de un mercado que ha trascendido los límites

legales y configura nuevas amenazas para la sociedad y las personas al desarrollar, entre otros fenómenos, grandes plataformas de carácter transnacional que han potenciado los mercados ilegales y que han puesto en entredicho los modelos de seguridad constituidos hasta ahora por los gobiernos en función de la mundialización.

Ante este dilema hay que reconocer que las vulnerabilidades de los países y las regiones se han modificado y transformado. Las hipótesis de guerra entre los países, aunque no han desaparecido, se han transformado, conceptualizan a la guerra y sus medios de diversas formas en donde nuevas variables como las nuevas dimensiones de operacionalización de los conflictos, las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial, los fenómenos migratorios incontenibles, los cambios de paradigmas en cuanto a los conceptos de soberanía, fronteras o nacionalidad, la influencia del poder blando sobre otras naciones, razas o grupos étnicos, las nuevas radicalidades ideológicas o políticas nos hacen concluir que más que vivir en una era de cambios, nos encontramos en un cambio de era y que no podemos quedarnos anclados únicamente en la contención y combate a las amenazas tradicionales a la seguridad y los instrumentos históricos y también tradicionales para enfrentar dichas amenazas, como lo ha reconocido la Organización de Naciones Unidas (ONU) desde el 2004, y organismos regionales como la Organización de Estados Americanos².

² Conferencia Regional sobre Seguridad (2003). Organización de Estados Americanos. México, D.F.

La propia ONU ha identificado como amenazas emergentes a la seguridad global, a la pobreza, el crimen organizado transnacional y sus vertientes de tráfico de drogas, tráfico de armas y tráfico y trata de personas, así mismo, el terrorismo internacional y las conexiones entre los fenómenos mencionados, como también ha identificado como una seria amenaza a las pandemias. Hoy hemos visto cómo organizaciones internacionales y coaliciones políticas y militares multinacionales han declarado la relevancia que han tomado de nueva cuenta las amenazas que representan para la seguridad mundial el uso de armas nucleares, biológicas, químicas, radiológicas y de destrucción masiva.

No perdamos de vista que la conexidad entre algunos de los factores antagónicos enunciados, puede derivar en la configuración de fenómenos identificados como asimétricos, de mixtura público-privada, internacional, nacional o transnacional, con patrocinio estatal y no estatal, y que por su compleja morfología y diversidad de métodos de lucha o medios de afectación, dificultan de manera relevante a las instituciones de los estados enfrentarlos con los medios, recursos, leyes y políticas tradicionales.

En virtud de lo anterior, podríamos afirmar con sustento en las reflexiones expuestas hasta ahora, que los organismos internacionales han adoptado un concepto multidimensional de la seguridad, integrando vulnerabilidades diversas a las tradicionales hipótesis de guerra entre los países y requiriendo instrumentos de políticas heterogéneos al empleo legítimo de la fuerza y la intervención militar. No obstante lo anterior, no se puede obviar el hecho de que

en la política mundial, las potencias globales y regionales, así como los pivotes de poder que buscan mantener hegemonía, dominio o equilibrio estratégico, mantienen su interés fundamental en el enfoque del uso de la fuerza³ como recurso legítimo de poder internacional.

Una evidencia de lo anterior se puede constatar en las Estrategias de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América –tanto las aprobadas y publicadas en 2010 y 2015 por el presidente Barack Obama, como en la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el presidente Donald Trump en 2017– y que sostienen la validez y legitimidad de la intervención militar en cualquier parte del orbe en donde se considere necesario “defender la libertad y la democracia” (White House, 2010, 2015, 2017).

Al respecto cabe clarificar que no obstante las Estrategias de Seguridad Nacional publicadas por el presidente Obama enunciaban una importancia estratégica al multilateralismo y al empleo del poder blando por parte de los Estados Unidos de América, ambos documentos concluyeron que siempre estaría abierta la posibilidad de emplear de manera legítima la fuerza militar para hacer valer los principios de libertad y democracia que desde su visión han concebido. Por otro lado, la Estrategia de Seguridad Nacional publicada por el presidente Trump resta relevancia a la cooperación internacional y al multilateralismo y enuncia a la letra

³ A los representantes de este enfoque en los Estados Unidos de América se les conoce como los neoconservadores o neorealistas de Washington.

que la filosofía que inspira dicho documento programático, son los principios del realismo en las relaciones internacionales, por lo que se puede interpretar que el uso de la fuerza será prioritaria para hacer valer su dominio e influencia a nivel mundial.

Por otro lado, prosiguiendo con la evolución y transformación de las variables que han configurado el orden mundial actual con sustento en la mundialización, se potenciaron los intercambios de bienes, servicios, información y conocimiento a nivel global, incrementando de manera exponencial el comercio mundial y las relaciones internacionales por diversidad de actores, también es meritorio señalar que las transacciones de bienes ilícitos se potenciaron con un significativo mayor impacto que los mercados legales como lo señala el profesor Moisés Naim (Naim, 2006). El tráfico y comercio de lo ilícito ha consolidado desde la caída del orden bipolar, un verdadero emporio económico, político, social y cultural, en donde además de bienes tangibles e intangibles, el ser humano, como se ha comentado previamente, ha sido convertido en una mera mercancía utilitaria y desechable.

Como trágico ejemplo de ello puede analizarse el crecimiento exponencial que ha tenido en los últimos lustros, el tráfico y la trata de personas que se efectúa tanto con propósitos de explotación laboral como de explotación sexual; este fenómeno delictivo se identifica ya como el tercer delito más rentable a nivel mundial después del tráfico de drogas y del tráfico de armas (UNODC, 2017); así mismo el tráfico de órganos o el reclutamiento de migrantes para servir a

los propósitos del crimen organizado transnacional son tan solo algunas evidencias de los nuevos fenómenos que han sido identificados como las amenazas asimétricas o amenazas emergentes a la seguridad global y nacional de los países.

En el caso de México, no podemos afirmar que existe un modelo definido de seguridad. Al respecto hay que recordar que durante la consolidación del autoritarismo mexicano, las instancias de seguridad, se abocaron a preservar el orden establecido por un régimen, garantizando los intereses del grupo en el poder, más que los intereses nacionales. Es así que las instituciones responsables de la seguridad se enfocaron a custodiar el *establishment* político, persiguieron a disidentes, opositores e intelectuales, y constituyeron un sistema de represión política y social más que de seguridad ciudadana. Ejemplo de ello fue la creación de instituciones como la Dirección Federal de Seguridad –de triste memoria– por su perfil represivo y corrupto en el que degeneró.

Durante el proceso de transición a la democracia se fueron reformando los marcos constitucionales y legales relativos a la seguridad y la justicia en nuestro país, pretendiendo también consolidar la institucionalización de las políticas de seguridad pública⁴, en tanto que el ámbito de la seguridad nacional se encontraba todavía en un limbo normativo

⁴ En el año de 1996 se promulgaron diversas modificaciones constitucionales y legales en materia de justicia penal y de la nueva conformación del Poder Judicial de la Federación y se estableció además el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

y conceptual. Es así que en el año 1996, el Estado mexicano crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y da origen a instituciones como el Consejo de la Judicatura Federal entre otras instancias, con la pretensión de vertebrar, coordinar y vigilar los esfuerzos institucionales del Estado mexicano para consolidar un modelo de seguridad y justicia.

Como evolución de la visión ampliacionista de la seguridad que derivó en los enfoques que fueron acuñando los conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana, en los cuales el foco de atención de los modelos es la preservación de las personas y de los ciudadanos más que de regímenes o gobiernos, se fue configurando el concepto de la multidimensionalidad de la seguridad nacional, consenso obtenido a partir de las conferencias hemisféricas sobre seguridad.

Es dicha multidimensionalidad la que ha permitido integrar una agenda de desarrollo nacional que contempla los objetivos nacionales de nuestro país como síntesis de los intereses nacionales y que han sido a su vez fundamentados en las aspiraciones de la sociedad, con los cuales, tanto la sociedad como el gobierno tienen insumos para integrar una política de Estado en materia de seguridad nacional, que se mantiene como uno de los propósitos estratégicos de nuestra nación hacia el futuro.

CAPÍTULO II

DEFINICIONES Y MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

En primer término debe señalarse que el modelo político estratégico de la seguridad nacional en México, por lo menos en lo que respecta a su visión, se aproxima a un modelo garantista, reiterando lo que establece el artículo primero de nuestra Carta Magna que señala a la letra que “todas las personas que se encuentren en el territorio nacional gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”. Este modelo ha transitado desde la concepción de garantías individuales como se reconocían anteriormente en el texto fundamental, hasta la concepción y reconocimiento de los derechos humanos en dicha norma básica de la nación.

Ahora bien, del artículo 39 de la propia Constitución se desprende que la soberanía nacional radica esencial y originariamente en el pueblo y que la institucionalización del poder público tiene como propósito fundamental el bienestar general. Es así que en todo caso las instituciones del Estado se erigen para procurar el bienestar de los ciudadanos, lo que deja en claro que el modelo de seguridad nacional no podría ser concebido en nuestro país con la visión “estato-céntrica”, en tanto que el objetivo y misión

fundamental del Estado y sus instituciones es el bien de la sociedad. Esto no es asunto menor pues, como hemos señalado previamente, han existido modelos de seguridad nacional en donde el fin principal es la preservación de las instituciones, de regímenes o de gobiernos temporales que carecen de una visión de Estado, lo que ha derivado en el establecimiento de modelos autoritarios del poder público, en menoscabo de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En México, las primeras nociones de seguridad nacional se podrían identificar en lo expuesto en la norma fundamental y diversos reglamentos que hacen referencia a la “seguridad interna” u “orden interno de la nación”. Estas aproximaciones a la preservación de objetivos vitales, en primera instancia se categorizaron como objetivos de gobierno y no de Estado, estableciendo como misión fundamental de las instituciones la preservación de un régimen que ostentaba el partido hegemónico. Con esa visión surgieron las primeras oficinas de “información” del “Estado”, e instituciones que fueron constituidas más bien para servir al gobierno en turno como fue la desaparecida Dirección Federal de Seguridad que se convertiría a su vez en un instrumento represivo de disidentes, luchadores sociales, intelectuales y opositores políticos.

Es en 1983 cuando por primera vez se enuncia el concepto de seguridad nacional en un documento programático siendo este el Plan Nacional de Desarrollo y en el que se entendía como “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y

justicia social dentro del marco constitucional” (Presidencia de la República, 1983).

El general Gerardo Clemente Vega García define el concepto de la siguiente manera: “Seguridad Nacional es la condición de pensamiento y acción de Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales” (Vega García, 2002).

A su vez, el estudioso de la materia Thiago Cintra define la seguridad nacional como “la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes” (Cintra, 1991).

El Dr. José Luis Piñeyro conceptualiza la seguridad nacional como “una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno en turno y de las acciones de las instituciones del Estado” (Piñeyro, 2004).

Como parte de nuestro análisis, cabe destacar la definición aceptada generalmente y que se ha incorporado como parte de los insumos para estudios en seguridad nacional de nuestro país, como lo es la definición contemplada en el Glosario de términos militares (GTM) utilizado con fines académicos y que se utilizaba previo a un ejercicio en conjunto realizado por el Colegio de Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales para integrar un glosario homologado entre ambas dependencias, con

propósito, entre otros, de formar servidores de la administración pública federal en la materia que nos ocupa. La definición del glosario citado señalaba a la letra lo siguiente:

Seguridad Nacional

Es la condición de paz, libertad y justicia social y económica, que procura el Estado mexicano, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales; garantizando la integridad, soberanía e independencia (SEDENA, 1997).

En la primera versión del *Glosario unificado de términos* desarrollado por los Centros de Altos Estudios Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), se recoge la definición legal de seguridad nacional contemplada en el artículo 3 de la ley de la materia.

Es de destacarse que la definición contemplada en el glosario citado elaborado por el Colegio de Defensa Nacional, considera a la seguridad nacional como una “condición” desarrollada en diversas dimensiones con el propósito de edificar y situarse en un estadio de “paz”, “libertad”, “justicia social” y “justicia económica” lo que sin duda incorpora a la propia seguridad nacional como una condición multidimensional, lo cual coincide con el modelo garantista y de seguridad humana como al que me he referido previamente.

Esto significa que podrían existir amenazas o riesgos a la seguridad nacional en caso de ser afectados el sistema de libertades, el contexto de paz, el desarrollo social o el desarrollo económico del país, lo que pudiera dejar en un estado de vulnerabilidad grave a la sociedad, ya sea por la capacidad de impacto de la amenaza o riesgo referido, por la probabilidad de ocurrencia del riesgo o la amenaza o por la debilidad social o institucional que deba hacer frente a dicho antagonismo. Como expondré más adelante, dicha concepción multidimensional coincide con la nueva concepción de seguridad nacional que se ha expuesto en el programa para la seguridad nacional 2014-2018.

Por su parte, el Estado chileno define en el Libro Blanco de la Defensa Nacional, el concepto de seguridad señalando que “consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social y económico” (RESDAL, 2012).

La República de Perú en el mismo instrumento para la Defensa Nacional establece que “La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizada su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución” (RESDAL, 2012).

Como se puede observar en las definiciones expuestas, los autores hacen énfasis en que la seguridad nacional se identifica como una “condición”, “situación” o “garantía”, y como veremos, esto dista conceptualmente de la definición legal que nuestro país ha otorgado a la seguridad nacional.

Así mismo, tanto Chile como Perú consideran componentes de la “condición o situación” de seguridad nacional al desarrollo social y económico como la garantía de preservar los derechos fundamentales.

Respecto a los aspectos de competencia, el texto fundamental de la República establece en sus artículos 73 y 89 los ámbitos correspondientes tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo respecto a la seguridad nacional. Como causales de excepción de derechos fundamentales, el texto constitucional establece dichas hipótesis en los artículos 6, 16 y 20 y como causal de excepción de derechos del ciudadano se prevé el dispositivo constitucional 35.

Como se ha señalado, dentro de nuestro marco esencial en la materia, los fundamentos constitucionales de la seguridad nacional los encontramos primero en las facultades del Poder Legislativo Federal para legislar al respecto, específicamente en el artículo 73 y en las obligaciones del Poder Ejecutivo Federal establecidas en el artículo 89, fracción VI del texto fundamental.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su fracción XXIX-M establece la siguiente atribución al Congreso de la Unión: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

De la citada disposición se desprende que pueden promulgarse diversos dispositivos legales en materia de seguridad nacional y al mismo tiempo obliga a que dichos marcos normativos establezcan requisitos y límites a las investigaciones relacionadas con la seguridad nacional.

El constituyente permanente fijó en dicho dispositivo fundamental la obligación de establecer requisitos y límites a las investigaciones que correspondan en materia de seguridad nacional. En cuanto a la expresión constitucional “estableciendo requisitos y límites a las investigaciones correspondientes” debo señalar que dicha expresión no resulta muy afortunada en tanto que el concepto “investigaciones” puede derivar en una gran diversidad de confusiones e interpretaciones, comenzando por lo dispuesto por el propio artículo 21 del texto fundamental que señala que es competencia de la Federación, Estados y Municipios la “investigación” de los delitos, pero añade en el mismo dispositivo en comentario que dicha función esencial para garantizar la seguridad pública, deberá considerar de manera ineludible que las instituciones de seguridad pública serán de “carácter civil” y por lo cual, las instituciones armadas, tomando en consideración dicho fundamento constitucional, estarían impedidas de realizar “investigaciones”. En el mismo sentido, el artículo 3, fracción III del propio texto fundamental señala que el Estado apoyará “la investigación científica” mientras que el artículo 93 dispone atribuciones al Poder Legislativo para integrar comisiones de “investigación” de organismos descentralizados y empresas paraestatales.

Al no dejar el constituyente permanente plasmado con claridad, los términos y alcances del concepto “investigaciones” pueden quedar a la discrecionalidad de interpretaciones subjetivas; una materia y sus procesos que debieran ser de lo más objetivos y otorgar la mayor certidumbre jurídica posible.

Con el propósito de desarrollar una interpretación lógica, sistemática y armónica de los preceptos constitucionales citados, podemos argumentar que dicha expresión “investigaciones correspondientes” necesariamente debiera considerar lo relacionado a las tareas de inteligencia que implementa el Estado mexicano para la preservación de su seguridad nacional.

Al respecto debe señalarse que la Ley de Seguridad Nacional a la que haré referencia en subsecuentes párrafos, solo considera la inteligencia desarrollada por el Centro de Investigación y de Seguridad Nacional (CISEN), pero es omisa en considerar la inteligencia estratégica, táctica y operativa que elaboran otras instancias para la seguridad nacional como son la inteligencia militar, la inteligencia naval, así como la inteligencia desarrollada por la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad y su órganos de investigación constituidos en la Policía Federal y la Gendarmería Nacional e igualmente es omisa respecto a la Inteligencia Financiera trabajada por las instancias fiscales correspondientes.

Al respecto de las facultades otorgadas a otras instancias de seguridad nacional para llevar a cabo tareas de inteligencia, se verá lo propio en el capítulo relacionado con la Ley de Seguridad Interior y que fue expedida por el Congreso de la Unión en 2017. Sobre el sistema de Inteligencia para la seguridad nacional se harán las reflexiones correspondientes en un capítulo específico para ello.

De manera adicional se debe señalar que en el programa sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional

2012-2018, se dispuso como propósito la expedición de una ley de Inteligencia nacional como parte de las metas institucionales del sector militar para la preservación de la seguridad nacional y de los objetivos nacionales consecuentes, lo cual ratifica el interés de establecer un marco jurídico que regule dicha función del Estado y así mismo garantice el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Por otro lado, el artículo 89, fracción VI del texto fundamental de la nación, establece las obligaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional. Dicha disposición constitucional señala a la letra lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. (Congreso de la Unión, 2018).

Como el propio texto constitucional señala, debemos entender como Fuerza Armada permanente a las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Fuerzas Navales) integradas hoy en dos dependencias del Ejecutivo Federal que son la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México. Esto distingue a la primera y segunda reserva militar de la nación que estarían en condiciones de ser llamados a integrarse en defensa de la nación

en la hipótesis de que el país requiera activar un proceso de movilización para la guerra en caso de una invasión o agravio a la soberanía, integridad o independencia del país, recalcando que la doctrina militar de México instruye a sus conscriptos y al personal militar en el activo dentro de una filosofía “defensiva” y nunca “ofensiva” contra los intereses, soberanía o integridad de otro Estado.

Para distinguir las atribuciones, facultades y obligaciones tanto de la Fuerza Armada permanente como de los ciudadanos en particular respecto a la materia que nos ocupa, comparto las siguientes disposiciones constitucionales y legales. En primer término, señalo lo dispuesto en el artículo 31, fracción III de la Constitución, que establece la obligación de los ciudadanos de la República para defender la independencia, el territorio, los intereses de la Patria, garantizar la tranquilidad y el orden interior. Así mismo, el artículo 35, fracción IV de la plataforma jurídica fundamental de la República establece como derechos del ciudadano tomar las armas en el Ejército o la Guardia Nacional para la defensa de la República y sus instituciones.

El artículo 73, fracción XV de la Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión para expedir reglamentos con el propósito de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional que hemos distinguido de la Fuerza Armada permanente. Como puede observarse, el constituyente permanente en dicha fracción reformada por última ocasión en el año 2016, ha dispuesto que la denominada Guardia Nacional –que como veremos más adelante es vinculante con las funciones de la Fuerza Armada permanente

en materia de seguridad nacional— sea organizada, armada y disciplinada conforme a las normas reglamentarias expedidas por el Congreso de la Unión. En el mismo sentido, el artículo 73, fracción IV dispone atribuciones exclusivas otorgadas al Senado de la República para autorizar al presidente de la República para que disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades.

En contundente conexidad con la fracción VI del artículo 89 constitucional, la fracción VII del mismo dispositivo, establece la facultad del presidente de la República para disponer de la Guardia Nacional para preservar la seguridad nacional y con ello la seguridad interior y la defensa exterior de la federación. Es así que según ambas fracciones, VI y VII, del artículo 89, el presidente podrá disponer tanto de las tres Fuerzas Armadas como de la guardia nacional para preservar la seguridad nacional. Lo anterior implica que tanto la Fuerza Armada permanente como la guardia nacional tienen competencia en materia de seguridad nacional y su empleo puede darse por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal en caso de actualizarse las hipótesis en las que amerite su intervención para preservar la seguridad interior y la defensa exterior de la federación, bajo las normas que expida el Congreso de la Unión.

Complementariamente debe decirse que el manejo del activo de la Guardia Nacional corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 29, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Habrá que comentar que el citado texto constitucional relacionado con la seguridad nacional, no establece los límites y alcances de la seguridad nacional ni distingue esta de la seguridad pública contemplada en el artículo 21 del propio texto fundamental, como tampoco se establecen las diferencias entre seguridad pública y seguridad interior, sin embargo, dicho artículo 89, fracción VI de nuestro texto fundamental, sí define los dos pilares que conforman la seguridad nacional como los son la seguridad interior y la defensa exterior de la nación.

Es de destacar que el concepto de “seguridad interior” integrado en el texto constitucional en dicho artículo 89, fracción VI, está establecido desde el texto original de la Constitución de 1917 e incluso tiene sus orígenes en las constituciones precedentes a la de 1917. También debe señalarse al respecto que no existía norma jurídica que estableciera el concepto, límites y alcances de la seguridad interior hasta que fue expedida la Ley de Seguridad Interior en 2017, orden jurídico que será analizado en el capítulo correspondiente.

El primer texto legal que integró una definición de seguridad nacional fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada en 2002, y que en su artículo 3, fracción XII establecía que la seguridad nacional es:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:
XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la

seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

En el año 2016 se publicó una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual dispone en su artículo 3 lo siguiente:

Artículo 3. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y solo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan.

En el artículo previamente citado, el legislador ha dispuesto la excepción al derecho fundamental de acceso a la información en virtud de la reserva que amerite por motivos de seguridad nacional; esto en conexidad a la propia excepción que obligadamente está fundamentada en principio en el texto constitucional y específicamente en el artículo 6.

Dicha excepción prevista en el artículo 6 constitucional dispone a la letra lo siguiente en su apartado A, fracción I:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus

respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Por otro lado, el artículo 16 constitucional, en su segundo párrafo, establece otra excepción para el ejercicio de los derechos fundamentales, señalando a la letra lo siguiente, específicamente lo que respecta al derecho a la protección de datos personales:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de

seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Por otro lado, la tercera disposición constitucional de excepción respecto al ejercicio de derechos fundamentales por razones de seguridad nacional se encuentra integrada en el artículo 20 que dispone las bases del proceso penal acusatorio y oral, y en donde en el apartado B, fracción V del citado dispositivo fundamental, se establece la siguiente excepción respecto a los derechos de la persona imputada:

Artículo 20. Apartado B. Fracción V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad solo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

Ahora bien, como excepción en el ejercicio de derechos del ciudadano por motivos de seguridad nacional, el artículo 35, fracción VIII, inciso 3º del texto constitucional establece lo siguiente:

Artículo 35. Fracción VIII. Inciso 3º. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los

ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Por otro lado en lo que respecta a los tratados internacionales que se encuentran vinculados con la materia de seguridad nacional, pueden resultar complejas su identificación y clasificación, en tanto que la materia de seguridad nacional en su multidimensionalidad considera una gran diversidad de áreas de desarrollo, cooperación y vinculación entre naciones y sociedades. Sin embargo, y con sustento en el artículo 133 constitucional en el que se establece como norma suprema de la Unión tanto a la Constitución como a los Tratados Internacionales, resultará relevante que en el futuro se vaya integrando un compendio de ordenamientos jurídicos que tienen conexidad con nuestra materia.

Solo de manera enunciativa y no limitativa podemos citar algunos ejemplos de instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la seguridad nacional, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, al cual por cierto México renuncia en el año 2002. También se pueden mencionar el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá (1948), las Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Convenciones de Ginebra, relacionadas con el tratamiento de militares heridos y víctimas de guerra, así como otros ordenamientos vinculados al Derecho

Humanitario Internacional; así mismo el Tratado de No Proliferación Nuclear (1967), el Tratado de Tlatelolco (1968), Tratado Sobre Reducción de Armas Estratégicas (1994) y la Convención sobre Minas Terrestres (1997); también se encuentran los acuerdos regionales de cooperación militar y asistencia mutua para la defensa, y diversos Tratados relacionados con el combate al terrorismo, solo por mencionar algunos de ellos.

Cabe destacar que la primera Ley de Seguridad Nacional en nuestro país data del año 2005. El citado ordenamiento legal, en su artículo 3, establece como definición de seguridad nacional la siguiente:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Como se puede observar, la definición establecida en la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, integra los mismos elementos conceptuales en general que la Ley de Seguridad Nacional, desvinculando el concepto de Seguridad Nacional al de un concepto estratégico, derivado de una Política de Estado y con una visión de largo plazo, al encuadrarlas en la idea de que “son acciones” dirigidas al cumplimiento de los Objetivos Nacionales de Integridad, Estabilidad y Permanencia del Estado. No obstante ello, aquella primera Ley Federal de Transparencia coincidió con la base constitucional que sustenta a la seguridad nacional, identificando sus dos pilares fundamentales como lo son la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación lo que no hace en su definición la ley de seguridad nacional vigente.

Por otro lado la ley de seguridad nacional en el artículo 3, fracción VI, destaca como objetivos de la seguridad nacional “La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes” lo que ratifica la intención de establecer un modelo de seguridad sustentado en un sistema político democrático y por ende debiera entenderse como un sistema de “libertades”, en donde la preservación de los derechos fundamentales es requisito *sine qua non* para comprender la democracia moderna. Así mismo vincula “el desarrollo económico, social y político” como propósitos de la seguridad nacional,

por lo que las amenazas o riesgos que pudieran vulnerar la seguridad nacional del país debieran identificarse anticipadamente considerando aquellos factores o antagonismos de naturaleza económica, social o política que pudieran vulnerar o afectar los objetivos nacionales vitales.

No obstante lo anterior, la legislación en materia de seguridad nacional contiene serias limitaciones y requiere de la adecuación sistémica y multidimensional que la doctrina ha ido descubriendo, sin embargo no debemos olvidar que es el primer ordenamiento jurídico de reglamentación legislativa del objetivo constitucional consagrado en el artículo 89, fracción VI de nuestro texto fundamental y que faculta al titular del Ejecutivo Federal a disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para preservar la Seguridad Nacional, lo cual hay que reconocer como una aproximación relevante para la adopción de un modelo de seguridad en el Estado mexicano.

Entre las debilidades que se aprecian en el marco jurídico de la seguridad nacional, habría que comenzar diciendo que la propia norma fundamental establece que el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene como obligación la preservación de la seguridad nacional, “en los términos de la ley respectiva”, sin embargo al hacer una revisión de cuáles son los conceptos, criterios, límites, procesos y procedimientos para distinguir claramente un asunto de seguridad nacional, el estudioso se dará cuenta de que la ley en comento carece de criterios para poder establecer los alcances de la seguridad nacional. Esta disposición constitucional estaría sometiendo al presidente de la República a realizar los

procesos consecuentes para la preservación de la seguridad nacional conforme a la letra de la ley reglamentaria o especial, sin embargo esto es lo que se identifica como un primer gran vacío legal.

Así mismo, debe señalarse que la Ley de Seguridad Nacional es omisa al no conceptualizar la “seguridad interior”, sus límites ni sus alcances, lo cual el legislador dejó para que después de 12 años posteriores a la expedición la Ley de Seguridad Nacional, se promulgara la Ley de Seguridad Interior que aborda precisamente esta materia, pero sin hacer reforma o adición alguna al texto de la Ley de Seguridad Nacional.

Creo que hacia el futuro se debe considerar como alternativa integradora, el expedir una sola Ley de Seguridad Nacional que vincule las normas jurídicas propias de la regulación del ámbito de la seguridad interior como lo que respecta a la defensa exterior y la inteligencia desarrollada dentro de un Sistema para preservar la seguridad nacional por todas las instancias competentes.

Respecto a ciertas deficiencias que se aprecian en la definición de seguridad nacional contenida en la ley de la materia, se apuntan las siguientes:

En primer término, se identifica a la seguridad nacional como “acciones”, siendo que la preservación de los objetivos nacionales y propósitos vitales de una nación deben ser instrumentados a partir de marcos legales, plataformas teóricas y doctrinales que derivarán en políticas de Estado, es decir, políticas de largo plazo y multisectoriales que además tendrían que involucrar no solo al aparato gubernamental,

pues los objetivos nacionales de carácter vital difícilmente podrían preservarse sin la intervención de la sociedad y los distintos campos del poder de una nación.

En segundo término se aprecia que la citada definición legal expresa a la letra “acciones que de manera inmediata y directa”, lo cual de nueva cuenta limita los alcances del concepto mismo de la seguridad nacional en tanto que la preservación de los objetivos nacionales de la nación no deberían visualizarse como acciones a ser implementadas de manera “inmediata y directa” en tanto que la planeación de la seguridad nacional y las políticas de Estado derivadas de dicho proceso de Planeación implican un modelo de diseño prospectivo que requerirá necesariamente la visión de mediano y largo plazo, aun cuando las políticas públicas de seguridad nacional pudieran implementarse en un contexto histórico determinado con carácter inmediato y emergente, ante una amenaza que requiera de la intervención sin demora alguna por parte del Estado mexicano.

Por otro lado y considerando lo dispuesto en la norma fundamental en cuanto a la disposición de la Fuerza Armada permanente para cumplir con la obligación constitucional de preservar la seguridad nacional por parte del Poder Ejecutivo Federal, debe señalarse que en la Ley de Seguridad Nacional se omiten criterios legales objetivos relativos al mandato que se ha otorgado al presidente de la República para determinar la intervención militar con el objeto de preservar la seguridad nacional. Tal normatividad, en parte, ha sido integrada en la Ley de Seguridad Interior expedida en 2017 y específicamente en virtud

de la expedición de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Este ordenamiento será analizado en el capítulo respectivo.

Lo que debe ratificarse por lo pronto, es que no se puede volver al pasado en el que se carecía totalmente de instrumentos jurídicos de regulación de las Fuerzas Armadas para determinar su intervención en materia de seguridad, en tiempos de paz. La discrecionalidad e incertidumbre jurídica, política y social que ha generado tal vacío, representó y puede seguir siendo un riesgo tanto para la sociedad como para las propias instituciones armadas, pues como se ha podido apreciar en los últimos años, personal militar ha tenido que intervenir en tareas que son propias de los organismos policiales municipales, estatales y federales, ante el grave deterioro institucional que han sufrido las instancias de seguridad pública en el país. Dichas misiones no tradicionales no han sido solicitadas o pretendidas por las instituciones armadas y ha sido el poder civil el que ha determinado dicha intervención, por lo que corresponde al propio poder civil otorgar y mantener la certidumbre jurídica y política necesaria, tanto para la sociedad como para el aparato militar de la nación, si es que se pretende seguir manteniendo a las instituciones armadas involucradas en dichas misiones no tradicionales.

La citada Ley de Seguridad Nacional tampoco establece las normas legales por las cuales se regirá la Defensa Nacional o se regularán las acciones y misiones para preservar la seguridad exterior de la federación, otro de los pilares de la seguridad nacional. Al respecto cabe destacar

que la política de defensa nacional ha sido en parte desdenada y menospreciada por las instituciones del Estado en general, lo cual permite que se haga cualquier interpretación sobre las misiones fundamentales que en materia de defensa requiere nuestro país⁵.

Diversas naciones de Latinoamérica, incluyendo algunos que transitaron hacia la democracia después de haber sufrido dictaduras militares, hoy tienen políticas de defensa de largo plazo, establecieron una mayor inversión para la innovación y el desarrollo en el sector militar, y modernizaron sus aparatos de defensa en el contexto de las democracias modernas, incluyendo la formación de civiles para el adecuado mando y liderazgo en el sector militar⁶, aspecto que en nuestro país prácticamente es ínfimo.

Otra de las deficiencias de la Ley de Seguridad Nacional es la falta de regulación de la inteligencia que realizan diversas instancias del Estado mexicano para la preservación de la seguridad nacional. La única referencia que la ley en

⁵ Al respecto pueden revisarse los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación por los cuales se creó el Consejo Supremo de Defensa Nacional en nuestro país en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, en la que México tuvo una intervención acotada ante la amenaza militar de Alemania bajo el régimen Nacional Socialista contra nuestro país.

⁶ Tal es el caso de Michelle Bachelet en la República de Chile, la cual es egresada de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE) así como egresada del Colegio Interamericano de Defensa en Washington. Habrá que recordar que Bachelet fue Ministra de Defensa antes de fungir como Presidenta de la República de Chile.

comento hace sobre la regulación de los productos de inteligencia, es la que desarrolla el Centro de investigación y Seguridad Nacional, excluyendo la inteligencia elaborada en las secciones respectivas de las instituciones armadas así como de las demás instancias responsables de la seguridad nacional.

Esta omisión legislativa se ha pretendido subsanar integrando un capítulo respectivo a la materia de inteligencia en la Ley de Seguridad Interior expedida en 2017, pero especificando que la inteligencia que se regula en dicho instrumento jurídico es para desarrollar inteligencia precisamente para preservar o proteger la seguridad interior y dejando nuevamente un vacío en lo que respecta a las tareas de inteligencia estratégica, operativa y táctica en materia de defensa, que es el otro pilar de la seguridad nacional.

Al carecer de normas legales que regulen la inteligencia generada por todas las instancias gubernamentales responsables de la seguridad nacional en lo que se ha pretendido edificar y reconocer como “Sistema de Inteligencia” para la seguridad nacional y el no establecer criterios para su producción y debida explotación, genera un vacío de dimensiones todavía no percibidas que ponen en riesgo la integridad de las personas así como el debido respeto a los derechos fundamentales, que desde el punto de vista humanista sería una de las premisas prioritarias en el diseño de una política de Estado en materia de seguridad y así mismo pone en situación de vulnerabilidad jurídica a las instancias de inteligencia que desarrollan operaciones para preservar la

soberanía e independencia de la nación como parte de la función de defensa.

Un modelo humanista de seguridad ameritaría que toda la producción de inteligencia por parte de la autoridad pública estuviese regulada y limitada por la ley y por los reglamentos necesarios salvaguardando los derechos fundamentales, así como la integridad y privacidad de las personas.

Independientemente de lo anterior, hay que destacar otro ordenamiento relevante en la materia como lo es el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (RCAEMSN, 2006) que en sus artículos 5, 6 y 7 establece que los temas de Seguridad Nacional se atenderán con una visión estratégica, integral, amplia, de largo alcance y con base en dos vertientes:

1. Políticas públicas en materia de Seguridad Nacional.
2. Inteligencia estratégica.

Lo anterior –señala dicho ordenamiento jurídico– a fin de salvaguardar los intereses y objetivos de Seguridad Nacional. Así mismo, el artículo 9 del Reglamento citado prescribe que, para la atención integral de los temas de Seguridad Nacional, el Programa para la Seguridad Nacional se estructurará a partir de los siguientes procesos:

- I. Decisión Política Fundamental.
- II. Integración de Inteligencia Estratégica.
- III. Promoción de Políticas Públicas.

- IV. Planeación y Dirección de Emergencias y Operaciones de Seguridad.
- V. Protección.

Como se expondrá en el capítulo respectivo, el programa de seguridad nacional establece tres vertientes para el diseño de la política de seguridad nacional que tendrían que estar vinculadas con las vertientes establecidas en el reglamento previamente citado.

Es relevante recordar que en el mes de abril de 2009, el Ejecutivo Federal presentó iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional. En dicha iniciativa se presentaba una reforma al concepto de seguridad nacional en la que se disponía lo siguiente:

Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

I. Seguridad Nacional: La condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que se preserva a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a Riesgos y Amenazas que atenten en contra de los objetivos del proyecto nacional;

II. Riesgo: Las circunstancias que puedan afectar, parcial o totalmente, la estabilidad o el desarrollo nacionales;

III. Amenaza: Las circunstancias que puedan afectar, parcial o totalmente, la existencia misma del Estado.

Como se puede apreciar, dicha propuesta de reforma conceptualizaba a la seguridad nacional como una “condición” de integridad, estabilidad y permanencia del Estado

mexicano, y que dicha condición se debe preservar por medio de “políticas, acciones, recursos y medios” dirigidos a hacer frente a riesgos y amenazas que pudieran afectar los objetivos del proyecto nacional.

Es evidente que esta definición supera el concepto integrado en la ley vigente en la cual la seguridad nacional solo se remite a identificar de manera reduccionista a la seguridad nacional como “acciones”, mientras que la iniciativa en comento contenía una visión más integral de la seguridad nacional, adicionando políticas, recursos y medios –además de acciones– implementados y vinculados para la preservación de la seguridad nacional.

La misma iniciativa de reforma de 2009, establecía también conceptos respecto a los términos seguridad interior y defensa exterior, expresando a la letra lo siguiente:

IV. Seguridad Interior: La condición en que la estabilidad interna y permanencia del Estado Mexicano, se encuentran garantizadas a través de la aplicación coordinada de sus recursos y medios;

V. Defensa Exterior: Las acciones que el Estado Mexicano realiza para hacer frente a cualquier Riesgo o Amenaza a la independencia, integridad territorial o soberanía nacional, poniendo en acción su Fuerza Armada Permanente y la aplicación coordinada de sus recursos y medios.

Por otro lado, resulta pertinente el identificar otras normas jurídicas que están vinculadas con nuestra materia y con ello tener las bases para realizar un análisis comparativo

que nos conduzca al perfeccionamiento de nuestros diversos instrumentos legales en materia de seguridad nacional.

Atribuciones otorgadas en materia de seguridad nacional por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 30. Fracción XV. Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino.

La anterior disposición otorga atribuciones a la Secretaría de Marina Armada de México y claramente integra el concepto de seguridad nacional, permitiendo que la dependencia citada pueda emitir opiniones relacionadas con la preservación del ámbito en cuestión.

Artículo 30. Fracción XX. Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

La disposición precedente, también de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga atribuciones a la Secretaría de Marina Armada de México para ejercer acciones en dos ámbitos: el de la defensa y por otro el de seguridad nacional. En este caso dicho dispositivo puede generar interpretaciones equivocadas o confusas, pues ha desvinculado a la defensa de la seguridad nacional o por lo menos el artículo mencionado los ha puesto como dos ámbitos distintos.

Artículo 27. Fracción XXV. Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde.

El artículo citado otorga atribuciones a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para que en el ejercicio de la función de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, garantice la efectiva coordinación entre las instancias que integran dicho Consejo. Esta función resulta por demás prioritaria pues creo que es uno de los aspectos más vulnerables en el diseño, implementación y evaluación de una política de seguridad nacional, en tanto que las instancias que conforman el Consejo no solo tienen materias tan diversas sino que también sus atribuciones legales, sus culturas organizacionales y modelos de trabajo pueden resultar discordantes, lo que implica que la coordinación entre las mismas exige mucho más que reuniones, mesas interinstitucionales o informes homologados.

El ya mencionado artículo 27 también establece en diversas fracciones otras atribuciones para el responsable de la política interior del país.

Artículo 27. Fracción XXVIII. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública y de seguridad nacional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La fracción que se ha expuesto a la letra otorga atribuciones al titular de la Secretaría de Gobernación para establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como de los cuerpos de seguridad pública y policial. Esto significa que puede integrar los procesos necesarios así como establecer las instancias requeridas, en las cuales los cuerpos policiales que son los responsables de la seguridad pública según lo dispone el artículo 21 constitucional, puedan coordinarse señalando el dispositivo que dicha coordinación debe ser de manera “integral”.

Este numeral también otorga atribuciones para que el titular de Gobernación establezca los mecanismos y las instancias requeridas para el análisis y sistematización de manera “integral” de la investigación y la información competente tanto en materia de seguridad pública como de seguridad nacional, pero enmarca dicho análisis y sistematización en el campo de actuación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El artículo y dicha fracción en cuestión omite señalar el concepto de inteligencia y solo se remite a expresar que la sistematización y análisis es respecto a las investigaciones y la información de seguridad pública y de seguridad nacional, lo cual acota el alcance de lo que significa inteligencia y el proceso que acompaña su producción y explotación. Así mismo, el dispositivo citado puede generar confusión en virtud de que dicho proceso de análisis y sistematización de las investigaciones y de la información de seguridad nacional se hace en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 27. Fracción XXX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, *[a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional]*.

La fracción precedente impone la obligación al titular de la Secretaría de Gobernación para informar al Poder Legislativo sobre los asuntos de su competencia en materia de Seguridad Nacional. Hay que recordar que el Poder Legislativo ha integrado por disposición de ley una Comisión Bicameral que funge como órgano de control legislativo en materia de seguridad nacional, sin embargo, la comparecencia del titular de Gobernación de manera obligatoria y periódica ante tal instancia ha sido declarada inconstitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es así que la fracción ha sido declarada inválida por sentencia de la SCJN en virtud de Acción de Inconstitucionalidad publicada en primera instancia en el Diario Oficial de la Federación el 11-02-2015 y publicada por segunda ocasión en el D.O.F. el 19-03-2015, particularmente en la porción normativa que indica “a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional”.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea establece también atribuciones en nuestra materia. Cabe destacar que dicha legislación data del año 1986, aunque ha tenido diversas reformas incluyendo tiempos recientes, sin embargo, resulta irónico que dicho instrumento

normativo sea omiso en integrar el concepto de seguridad nacional en su cuerpo jurídico y solo se remita a enunciar los conceptos de “defensa” y “seguridad interior” como a la letra se expresa en el artículo 1 de dicha legislación.

Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Armada de México considera el concepto de seguridad nacional y enuncia también los componentes de actuación de la misma. Así lo dispone a la letra el propio artículo 1 de dicho instrumento jurídico integrado en el capítulo relativo a la misión, atribuciones e integración de la Armada de México.

Artículo 1. La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear

el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.

Como se puede observar, dicho artículo establece como misión primigenia el emplear el poder naval de la Federación para preservar la defensa exterior y “coadyuvar” en la seguridad interior del país. Es así que en materia de defensa se dispone una misión fundamental y de primera responsabilidad mientras que en el ámbito de la seguridad interior se dispone a la Armada como una institución militar permanente en la que actúa como coadyuvante, lo cual es convergente con los principios que se han establecido en la Ley de Seguridad Interior y en la cual, las Fuerzas Armadas son solo un componente de actuación para preservar dicho ámbito, pero no los únicos.

A diferencia de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, dicha legislación naval, sí incluye el concepto de seguridad nacional y específicamente en su artículo 7, fracción III que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 7. El Alto Mando es ejercido por el Secretario de Marina, responsable ante el Mando Supremo del desempeño de las atribuciones siguientes:

III. Participar en la formulación de los planes de seguridad nacional.

En este capítulo he pretendido solo exponer algunos de los ordenamientos legales más importantes para comprender la dimensión jurídica de la seguridad nacional y observar algunas áreas de oportunidad para su mejora, en el entendido de que el orden jurídico cambia constantemente y aspirando que dichos señalamientos se conviertan en insumos útiles para la reflexión, el conocimiento y la actualización tanto de la doctrina, su expresión jurídica y la inspiración para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas integrales en materia de seguridad nacional.

CAPÍTULO III

LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

Uno de los instrumentos básicos que nuestro país tiene en materia de seguridad nacional es el Programa para la Seguridad Nacional. Al respecto hay que señalar que el primer programa para la Seguridad Nacional fue publicado en agosto de 2009, el cual, más que una plataforma programática puede considerarse como un insumo para integrar doctrina en la materia. Lo anterior, en tanto que el citado Programa careció de objetivos, instancias responsables, indicadores de evaluación y calendario para el cumplimiento de los objetivos nacionales pretendidos, sin embargo, planteó elementos fundamentales para el diseño de la política de seguridad nacional, así como las variables esenciales para la integración de la Agenda Nacional de Riesgos⁷.

El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, instrumento de política que fue diseñado por el

⁷ La Agenda Nacional de Riesgos es el documento aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional establecido en la Ley de la materia que define las principales amenazas y riesgos para la seguridad nacional de México

Colegio de Defensa Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional, el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina Armada de México, el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por citar a las principales instancias involucradas en la producción del citado documento. Dicha plataforma programática aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, integra una visión mucho más amplia y se aproxima a la unificación de ciertos conceptos que pueden ser la base de una doctrina en la materia, sin embargo, se aprecia todavía una distante vinculación entre lo que se propone en dicho documento y la política de seguridad que se está implementando en el país.

Es preciso señalar que la desvinculación entre lo que se plasma en el diseño de una política y la implementación de la misma, sobre todo en una materia tan sensible como es la preservación del orden constitucional y legal así como el Estado de derecho en una nación y la salvaguarda de la seguridad de la sociedad, puede generar daños relevantes y, en algunos casos, irreversibles tanto para las instituciones como para la nación en su conjunto.

Por otro lado una de las aportaciones más significativas que ha tenido el Programa para la Seguridad Nacional publicado en el 2014, ha sido el concebir un concepto de seguridad nacional como política integral, es decir una política que pretende atender todos los factores que pueden vulnerar la seguridad del Estado y el proyecto de nación establecido.

Esto implica que se utilice un enfoque multidimensional de la seguridad nacional, superando los conceptos tradicionales.

El enfoque propuesto es acompañado por consiguiente de una agenda amplia que considera fenómenos y factores antagónicos de origen social, económico, ambiental, tecnológico y de salud.

Dicho enfoque establecido en el programa referido, propone la orientación de la política de seguridad nacional con su alcance multidimensional de la siguiente manera:

Promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos.

Conforme a dicha visión, la política de seguridad nacional establece un vínculo entre seguridad, defensa y desarrollo nacionales derivando en tres vertientes: humana, político-militar y económico ambiental.

Uno de los requerimientos para una política de Estado es que trascienda períodos de gobierno y no esté sujeta a los vaivenes de la política temporal. En particular, la política de seguridad nacional requiere para su diseño, la formulación de escenarios prospectivos que anticipen las hipótesis de riesgo o de conflicto que se pueden presentar en el horizonte estratégico.

No puede existir una política de seguridad nacional si no es de largo plazo. De ahí la observación de que dicha

política especial requiere también para su diseño de un amplio consenso entre los diversos sectores del desarrollo para que sea generalmente aceptada en el largo plazo independientemente de que se actualice cuando las circunstancias o las capacidades del Estado lo demanden.

En ese mismo sentido, dicha concepción de largo plazo es lo que demanda la actualización del marco legal vigente que adopta una definición de seguridad nacional como “acciones” que se ejecutan de “manera inmediata y directa” como se expuso en reflexiones precedentes y lo cual dista mucho de una concepción de Estado en el largo plazo. Con la misma visión, me atrevo a sustentar que hay cimientos en dicho programa de seguridad nacional que debieran permanecer como fundamentos de las políticas públicas subsiguientes a formularse en nuestra materia hacia el futuro, independientemente del gobierno en turno.

Con dicho enfoque multidimensional, prospectivo y de largo plazo, la política en cuestión puede considerarse estratégica en virtud de que, como lo señala el mismo programa, trasciende “el límite temporal de una política de gobierno para permitir la formulación de escenarios alternativos con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él o mitigar sus efectos negativos oportunamente; así como para impulsar una acción coordinada contra amenazas y riesgos específicos en los niveles táctico, operacional y estratégico” (Programa de Seguridad Nacional, 2014).

Si vinculamos las vertientes expuestas en el reglamento para la coordinación de acciones ejecutivas en materia de

seguridad nacional y que han sido comentadas en el capítulo precedente, con las vertientes que debe tener la política de seguridad nacional integradas en el Programa respectivo, podemos inferir que la política de seguridad nacional deberá diseñarse con políticas públicas en los ámbitos relacionados al desarrollo humano y que requerirá la producción de inteligencia estratégica en dichos campos, como pudieran ser la pobreza, la educación o riesgos o amenazas para la salud que impliquen un riesgo a la seguridad nacional.

El mismo ejercicio podría hacerse con la vertiente político-militar y con la económico-ambiental, citadas en el programa para la seguridad nacional. Dichas vertientes requerirán de políticas públicas y de inteligencia estratégica para anticipar riesgos y amenazas a nuestro sistema político, económico o al equilibrio del ecosistema y la biodiversidad de nuestra nación.

La política en cuestión encuadra los objetivos permanentes de la nación, haciendo referencia a lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional y de la cual se desprende lo siguiente, como cita el mismo programa referido:

1. La población, el territorio nacional, el orden constitucional, las instituciones de gobierno y la soberanía e independencia nacionales son elementos indispensables para la existencia del Estado mexicano, por lo que constituyen intereses nacionales permanentes o esenciales.
2. La preservación de la democracia –entendida no solamente como una estructura jurídica y un régimen político,

sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México— constituye un objetivo nacional permanente del que derivan las aspiraciones y los objetivos nacionales de carácter estratégico.

3. La política de Seguridad Nacional es una función de índole superior que dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades e instituciones que están vinculadas con los sectores de la seguridad, la defensa y el desarrollo a fin de prever, prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que pueden comprometer nuestro proyecto de nación.

Como se puede apreciar, los elementos esenciales por los cuales se considera la existencia del Estado mexicano comenzando por la población, el territorio de la nación, el orden fundado en la norma constitucional, las instituciones que ejercen la autoridad y que deben velar por cumplir y hacer cumplir el mandato establecido en la norma fundamental, así como la soberanía e independencia nacionales, son considerados como intereses nacionales.

De dichos intereses se deben desprender diversos objetivos nacionales de carácter estratégico y ante los cuales el Estado en su conjunto integra la política de seguridad nacional que tendrá que ser obligadamente multidimensional para proteger a la población, preservar el orden constitucional, las propias instituciones así como la soberanía e independencia nacionales. Es imprescindible destacar que sería imposible establecer esta condición de seguridad y garantía,

considerando exclusivamente a las Fuerzas Armadas como garantes y responsables de la preservación de dichos intereses y sus objetivos derivados.

En el mismo sentido, son consideradas como aspiraciones nacionales y configuradas como objetivos nacionales de carácter estratégico aquellas que están relacionadas con la preservación de la democracia. Como se expondrá en su momento, la democracia concebida por la política de seguridad nacional no debe remitirse exclusivamente a los procesos electorales y la elección libre de quienes deben ejercer –conforme a la norma fundamental– responsabilidades públicas; más bien, la concepción que adopte nuestra doctrina en seguridad nacional debe ser que la democracia se consolida continuamente y de manera sucesiva, como un sistema en el que se promueve y alcanza un mejoramiento constante de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la población, gestionando el poder nacional sometido a un régimen de libertades protegidas en el marco de un Estado de derecho y en el que es la autoridad la primera instancia que se somete al derecho.

Otro de los aspectos más importantes que se destacan en el programa referido es el Sistema de Seguridad Nacional. En dicho documento, se propone integrar con una visión sistémica a todas las instancias responsables de la Seguridad Nacional y desarrollar la política de Estado y sus derivadas políticas públicas de la materia con esa premisa. Aunque dicho planteamiento ha sido una demanda de antaño por parte de diversos estudiosos de la seguridad nacional, el modelo de política que se ha estado

implementando por parte de los gobiernos federal, estatales y municipales, dista mucho de lo que está propuesto en el mencionado programa.

Adicionalmente a lo anterior, la política de seguridad que se ha implementado en México, por los menos en los últimos quince años, desde que se identifican en el diagnóstico global los denominados nuevos factores y amenazas a la estabilidad de los Estados, carece no solo de una visión sistémica, sino que adolece de indicadores de evaluación que permitan determinar con objetividad y certeza los avances y retrocesos efectuados respecto a los objetivos pretendidos.

Es así que ante la falta de objetividad y certeza sobre la información y procesamiento de la misma respecto a riesgos y amenazas a la seguridad nacional, el país no puede distinguir cuando un problema determinado debe tratarse como un asunto de seguridad pública o como de seguridad nacional, y el marco legal vigente deja en diversidad de hipótesis a la discrecionalidad del decisor público, la determinación de las variables antagónicas, su capacidad de impacto, así como su probabilidad de ocurrencia.

Parte de la problemática al respecto se ha debatido en las mesas del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en diversas instancias sociales y privadas en las que se señala la vulnerabilidad y la falta de certeza de la información institucional que es proporcionada al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien alimenta y consolida la información sobre la seguridad en estados y municipios, con base en los informes presentados por los

gobiernos estatales, los cuales en muchos casos –sometiendo la interpretación de la realidad a criterios políticos–, manipulan cifras, datos e indicadores, afectando la debida veracidad de los mismos.

Al margen de lo anterior, habrá que señalar que el propósito holístico pretendido en el Sistema de Seguridad Nacional propuesto en el programa referido, es un avance conceptual y programático por lo menos en la etapa de diseño de la política. Dicho sistema debe permanecer como una aspiración del Estado y de la sociedad para quedar plasmado en las subsecuentes políticas de seguridad nacional. El sistema de seguridad nacional integra a las instancias que tienen funciones en los ámbitos de la defensa exterior, la seguridad interior y la protección civil. En el sistema confluyen todas las instancias que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa de la nación y pretende integrar así mismo a todas las plataformas de información e inteligencia especializada que posee el Estado para dichas funciones vitales.

Como podrá observarse en el gráfico siguiente, el Sistema considera como cabeza del mismo al titular del Poder Ejecutivo Federal teniendo como soporte al Secretario Ejecutivo del Sistema así como el Secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional. El Consejo de Seguridad Nacional a su vez, como la ley de la materia prevé, es el órgano de deliberación más relevante del Sistema de Seguridad Nacional. Hay que destacar que el legislador ha omitido incorporar en la ley, instancias que debieran obligadamente formar parte de dicho órgano, como lo es la

Secretaría de Salud, que ante el riesgo o amenaza por ejemplo de una pandemia, estaría ejerciendo la responsabilidad del liderazgo en la implementación de políticas contingentes ante una circunstancia adversa como la señalada.

Otro aspecto a analizar del sistema de seguridad nacional propuesto en la política citada, es la proposición que hace como un sistema independiente del denominado Sistema Nacional de Inteligencia. Como se podrá apreciar en el gráfico que antecede, el sistema nacional de inteligencia interactúa con el sistema de seguridad nacional, pero es considerado como un sistema independiente.

Si el concepto “sistema” pretende ser holístico e integrador, entonces dentro del sistema de seguridad nacional estaría el subsistema de inteligencia; sin embargo los autores del programa han decidido que este debiera ser un sistema independiente, aunque en interacción con el sistema de seguridad nacional. Pero si es un sistema independiente ¿es que está al mismo nivel que el sistema de seguridad nacional? o ¿qué otras funciones tiene el sistema de inteligencia nacional además de servir a la seguridad nacional?

Este asunto que pareciera menor y meramente de terminología, puede llevarnos a otras dimensiones conceptuales, pues el significado multidimensional de la seguridad nacional está sustentado en el respeto a los derechos humanos, y todo lo que se encuentre dentro del sistema de seguridad nacional deberá someterse a los principios universales, constitucionales y programáticos que sustentan la política de seguridad nacional en las garantías y derechos fundamentales.

SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

Clave

- Ejecutivo Federal
- Consejo de Seguridad Nacional
- Inteligencia

Autoridades

Presidente de la República

Secretario Ejecutivo

Consejo de Seguridad Nacional

- Comités Especializados
- Instancias de Seguridad Nacional



Procesos

- Decisión política fundamental
- Integración de inteligencia estratégica
- Promoción de políticas públicas
- Atención de emergencias y planeación de operaciones de seguridad
- Medidas de protección en materia de Seguridad Nacional

Instrumentos

- Herramientas constitucionales
- Políticas públicas
- Cooperación internacional
- Acciones de colaboración con:
 - Entidades Federativas
 - Organismos Constitucionales
 - Autónomos
 - Sociedad Civil y Ciudadanía
 - Otras autoridades de la Administración Pública Federal
- Fusión de Inteligencia

Sistema Nacional de Inteligencia

Atención integral de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional desde una perspectiva multidimensional

No existe razón para considerar al denominado “sistema de inteligencia nacional” como un sistema independiente del sistema de seguridad nacional, a menos que tenga funciones distintas a la seguridad nacional, esto puede derivar en diversas interpretaciones, de las cuales no todas son afortunadas por el historial que nuestro país carga en materia de derechos políticos, sociales y culturales, vulnerados en épocas en las que la “inteligencia” más que conocimiento prospectivo para la preservación de una nación, era un instrumento utilizado para la vulneración de garantías y la represión de voces disidentes a un régimen determinado.

Por ello, desde mi parecer, debería entonces actualizarse la concepción del mismo y consolidar la plataforma en donde se integraran todas las instancias que generan inteligencia en materia de seguridad nacional, como un subsistema nacional de inteligencia dentro del sistema de seguridad nacional.

Algunas consideraciones sobre el subsistema nacional de inteligencia y la integración de inteligencia estratégica para la seguridad nacional, serán planteadas en un capítulo especial donde desarrollaré algunas ideas sobre este destacado tópico.

Otra conclusión que nos provoca la multidimensionalidad de la política de seguridad nacional, es que para ser una política de Estado debe prevalecer en el tiempo, ser de largo aliento y haber sido consensada y aceptada por una mayoría considerable de los sectores políticos, económicos, sociales y militares.

Ante dicho requerimiento y para aproximarnos a un modelo humanista de seguridad nacional, los programas y políticas en la materia, deberían tener una intervención de la sociedad y sus diversos sectores desde su etapa de diseño, así como en su implementación y, con mayor razón, en su evaluación.

Hay que reconocer que como país, hemos cometido graves errores en el diseño de políticas de Estado, particularmente en lo que respecta a la etapa de evaluación de políticas. La política de seguridad no puede juzgarse exclusivamente por la percepción social aunque esta pueda ser un insumo relevante para evaluar la eficiencia de la política misma.

Pese a que en la conciencia colectiva ha prevalecido un juicio casi determinante respecto a las causas del crecimiento exponencial de la violencia y los actos ilícitos en nuestro país durante el mandato del presidente Calderón, la evaluación sobre la política se sujetó a los argumentos sobre todo político-partidarios.

Lo mismo ha sucedido en el gobierno del presidente Peña Nieto, en donde para determinar la evaluación de las políticas de seguridad, solo se identifican efectos como “número de delitos”, “número de homicidios”, “número de secuestros”, “número de robos”, sin integrar el marco lógico consecuente para identificar la causalidad de dichos fenómenos. Debo señalar que México, hasta nuestros días, ha prescindido de una evaluación desarrollada con total transparencia y objetividad sobre la política de seguridad, lo que nos impide realizar las inferencias adecuadas y las

anticipaciones pertinentes para el futuro, así como tener los insumos requeridos para el diseño de una política de Estado y un modelo de seguridad en el largo plazo.

Antes como de ahora, los juicios sobre la política y estrategia de seguridad no se han sustentado en criterios, indicadores e instrumentos objetivos y de causalidad, para determinar si el país se encuentra avanzando, retrocediendo o se mantiene igual respecto a la seguridad nacional y la seguridad pública, lo cual es fundamental para constituir un modelo garantista de seguridad en nuestra nación, y será uno de los retos futuros más relevantes tanto para los decisores públicos como para la sociedad mexicana y sus expresiones académicas, empresariales y ciudadanas.

CAPÍTULO IV

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA NACIÓN

Comienzo este capítulo haciendo referencia a algunas reflexiones que expuse en el marco de las celebraciones relativas al Centenario del Ejército mexicano y que son útiles para analizar el contexto, las vulnerabilidades y las oportunidades que nuestro país tiene para el diseño, implementación y evaluación de una política de Estado en materia de seguridad interior, como uno de los pilares de la Seguridad Nacional.

Debo señalar también que algunas de las consideraciones y preocupaciones que se han expresado en los últimos años respecto a la necesidad de conceptualizar, establecer límites y criterios objetivos en el ámbito de la seguridad interior, han sido integradas en la Ley de Seguridad Interior de 2017, sin embargo, estoy seguro que los debates y deliberaciones a este respecto se mantendrán vigentes en los próximos años a nivel institucional y social.

Como se ha destacado previamente, el artículo 89, fracción VI de la Constitución Federal, establece la obligación al titular del Poder Ejecutivo Federal para preservar la seguridad nacional, pudiendo emplear a la Fuerza Armada permanente para ello. Como se ha distinguido también de manera previa, debe identificarse claramente la diferencia

entre “seguridad interior” y “seguridad pública”, este último ámbito considerado en el artículo 21 constitucional y quedando claro que dicha función de “seguridad pública” es competencia de la autoridad civil.

En virtud del empleo que el titular del Poder Ejecutivo Federal ha hecho de las tres Fuerzas Armadas en tareas presumiblemente orientadas a garantizar la “seguridad interior”, considero de vital importancia describir algunos aspectos que son relevantes para comprender la naturaleza de las Fuerzas Armadas, señalar las vulnerabilidades que se percibían respecto a nuestro marco legal, así como de las políticas implementadas en dicha materia, lo que pudiera derivar en una distorsión de la naturaleza y capacidades de nuestras Fuerzas Armadas.

El doctor en Ciencias Políticas y Sociología Jaime García Covarrubias ha pretendido exponer en la imagen de un triángulo los tres vértices para comprender la función social y la intervención de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de una nación (García Covarrubias, 2007). El primer vértice de nuestra reflexión se refiere a la naturaleza⁸ del instituto armado. En ella podemos identificar el *ethos* de las Fuerzas Armadas. Dicho término utilizado primero por Homero y posteriormente por Aristóteles, entre otros antiguos pensadores, se identifica como la raíz del concepto moderno de

⁸ El Dr. Jaime García Covarrubias ha expuesto algunos elementos para auxiliar la comprensión de los diversos perfiles que pueden adoptar las Fuerzas Armadas según su naturaleza, capacidades y marco jurídico institucional.

“ética”; en dicho concepto podemos encontrar aquellos rasgos esenciales que han determinado los hábitos y el modo de ser de una persona o de una institución. Es el *ethos* de la Fuerza Armada el que establece parte de su naturaleza a partir de sus principios y valores en los que se ha forjado; es en dicho vértice donde se integra la historia, la cultura organizacional, “el deber ser” y el liderazgo forjado a través del tiempo, y es también lo que permite encontrar los fundamentos para los que fue creado, y las razones del porqué existe.

Dicho componente pareciera ser netamente abstracto y sin aparente utilidad, sin embargo creo que puede ser uno de los cimientos más relevantes para definir la competencia y responsabilidad de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad nacional, particularmente en tiempos en los que algunos analistas y estudiosos del fenómeno de defensa en el hemisferio, han sugerido que en América Latina deben desaparecer los ejércitos y las Fuerzas Armadas nacionales para constituirse solamente policías nacionales adecuadas para enfrentar antagonismos de orden transnacional como lo son el crimen organizado o el terrorismo. Dichas voces entronizan la transformación de las Fuerzas Armadas en gendarmerías, guardias nacionales o policías supuestamente para hacer frente a las amenazas emergentes que hoy atentan contra la estabilidad de países y regiones y ante la evidente disminución de las hipótesis de guerra tradicional que por lo menos en la región se percibe.

En sentido opuesto a las voces que han sugerido dicha desaparición de las Fuerzas Armadas en la región –lo que

por cierto dejaría sensiblemente vulnerables a nuestros países— conocer el *ethos* de nuestras Fuerzas Armadas puede ser el punto de partida para consolidar el deber ser, las capacidades institucionales, así como el marco jurídico vinculado con el instituto armado. Conocer la naturaleza de nuestro instituto armado nos permite comprender el entorno estratégico y definir el horizonte estratégico en el cual actúan y se desarrollan nuestras instituciones armadas apegadas siempre a su deber ser, aportado fundamentalmente por el *ethos* institucional. Ello cimentará claramente nuestro diagnóstico del presente, pero lo más importante, permitirá prospectar el futuro de las instituciones armadas, preservando los valores, ideales y filosofía que han dado vida a dicha institución y le dará solidez hacia el futuro.

Este deber ser puede identificarse en los diversos episodios históricos de México, donde las instituciones armadas intervinieron como factor fundamental para proteger nuestra soberanía e independencia y para salvaguardar la integridad de nuestro territorio. Otro insumo relevante para comprender el *ethos* de nuestras Fuerzas Armadas se encuentra en el texto constitucional en el multicitado artículo 89, fracción VI, al establecer los dos pilares que configuran la seguridad nacional, es decir —la seguridad interior y la defensa exterior de la nación—, lo que desde la intención del Poder Constituyente originario se puede interpretar como la función esencial que se ha delegado a dichas instituciones, siempre bajo el control civil y subordinación al mando supremo representado en el presidente de la

República, para hacer frente a antagonismos, factores, riesgos o amenazas que pudieran provenir ya sea del exterior o del interior de la nación.

Los principios y valores en los que son formados las diversas clases, oficiales, jefes, generales y almirantes de nuestras Fuerzas Armadas es otro factor de identificación claro de la filosofía que acompaña la naturaleza de dichas instituciones. Conceptos como lealtad, honor, sabiduría, servicio, patriotismo y espíritu de cuerpo son solo algunos de los contenidos valóricos y principios que se pueden encontrar en los manuales de formación militar y en las paredes de cada plantel del Sistema Educativo Militar, haciendo que los integrantes de estos últimos y más altos bastiones preservadores de la nación, sean formados y adiestrados con la mayor inspiración, generosidad, abnegación y capacidad de entrega posible.

La historia, los valores y principios, así como las misiones constitucionales y legales que acompañan a nuestras instituciones armadas, las hacen distinguibles de cualesquier otra, consolidando como propósito fundamental y por ello parte de su naturaleza, el garantizar que México como nación prevalezca y se preserve como Estado en el tiempo y el espacio, sin importar el tipo de amenaza y el poder que tenga y al que debiere enfrentar. Se forma y adiestra al mando militar para enfrentar los contextos más complejos y álgidos, y por ello de la polemología como ciencia de la guerra, se puede interpretar que aquellos que forman parte de una institución armada se han preparado incluso para nulificar por completo las acciones realizadas

por un enemigo de la nación. Con estos fundamentos se puede afirmar que en la naturaleza misma de las Fuerzas Armadas debiera estar, por supuesto siempre presente, la visión de largo plazo, el horizonte estratégico, la imagen prospectiva de país y, por ello, las indicaciones de más alto nivel para implementar políticas de Estado que anticipen cualquier riesgo y amenaza que pudiera afectar de manera determinante a la nación.

El adiestramiento y formación de un soldado no es homogéneo al que tiene un policía preventivo o de proximidad ni el que tiene personal adscrito para realizar investigaciones por parte del Ministerio Público ni por supuesto a los agentes de tráfico terrestre. Sin embargo la autoridad civil ha tenido que emplear a personal militar en tareas que no son propias de la naturaleza militar, en diversas regiones del país por el deterioro que subsiste en las corporaciones civiles responsables de la seguridad pública.

Como señala el doctor Javier Oliva Posada al respecto: “Si las Fuerzas Armadas son utilizadas para preservar la seguridad interior, significa que la autoridad civil, por cualquier causa, ha sido anulada, superada, reducida o corrompida” (Posada, 2013).

Hay que destacar que prácticamente todos los países centroamericanos, así como algunos de la región andina y Sudamérica, como Ecuador, Perú, Brasil, Uruguay, Paraguay y particularmente en la conocida como “triple frontera”, entre otros países de la región, han dispuesto de sus instituciones armadas para realizar operaciones urbanas y rurales en materia de seguridad pública.

El gran dilema en el que se ha encontrado nuestro país en los últimos años, no es un dilema exclusivo de México, pues fenómenos especialmente caracterizados como no estatales e identificados como amenazas asimétricas o emergentes como el crimen organizado transnacional, particularmente en sus vertientes de tráfico de drogas, de armas y de personas o el terrorismo, han puesto en riesgo la preservación de los objetivos nacionales, la estabilidad y por lo tanto la seguridad nacional de nuestros países y de la región, superando dichas amenazas las capacidades de los órganos e instancias responsables de la seguridad pública y por ende al ámbito de responsabilidad civil.

En diversos espacios tanto civiles como militares de países hermanos, se debate acerca del riesgo que implica la intervención de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública que originariamente competen a las instancias civiles según los marcos constitucionales, sin embargo en una gran mayoría se han dispuesto de marcos legales para establecer límites a dicha intervención.

El segundo vértice de nuestra reflexión encuentra sustento en las capacidades de las instituciones armadas (García Covarrubias, 2007). En dichas capacidades podemos identificar las capacidades humanas, materiales y particularmente tecnológicas que representan elementos de poder de una Fuerza Armada para el cumplimiento de sus misiones enmarcadas en la norma fundamental. En este ámbito se pueden analizar diversas variables de estudio en política comparada, pero simplemente me sujetaré al denominado índice de inversión en fuerzas militares que hacen

algunos países, respecto a su producto interno bruto (PIB), el cual está directamente vinculado al fortalecimiento o decremento de las capacidades militares institucionales. Dicha información se presenta como evidencia de la forma en que invierten otros países en comparación con México en dicha materia.

A este respecto podemos apreciar, según datos públicos del Banco Mundial, cómo Estados Unidos de América tuvo una inversión de 4.4% del PIB para su poder militar; Canadá, 1.4%; Chile, 1.9%; Brasil, 1.3%; Argentina, 1%; El Salvador, 1%; Ecuador, 2%; mientras que México tuvo una inversión registrada de .6% del PIB (Banco Mundial, 2016). Excluyendo la comparación que pudiera hacerse con el hegemon, la cual sería desproporcionada, podemos apreciar que países como Brasil o Chile, que hoy están desarrollando un liderazgo geopolítico relevante en la región, están invirtiendo prácticamente tres veces más para consolidar sus capacidades militares, destacando especialmente las inversiones para desarrollar sus plataformas científicas y tecnológicas lo que les garantizará un horizonte estratégico en que la independencia tecnológica será una de sus principales fortalezas. Tanto Brasil como Chile presentan antecedentes de regímenes dictatoriales militares, sin embargo han superado claramente dichos episodios trágicos, han diseñado sus modelos militares con una visión de largo plazo, comprendiendo que el poder militar forma parte del desarrollo nacional y que bajo los supuestos siempre y sin excepción del control civil, se puede prospectar también el incremento del poder militar como factor de dicho desarrollo.

En el caso mexicano, es fundamental diseñar un plan de largo plazo para la modernización de nuestras Fuerzas Armadas en todos los aspectos. En el sector defensa, nuestra dependencia tecnológica del exterior hace vulnerable cualquier misión que se delegue a dichas instituciones. La investigación y la innovación en tecnologías militares es incipiente, sin embargo hoy la realidad nos presenta nuevos retos, nuevas amenazas y nuevos riesgos que afrontar y que están directamente vinculados al avance tecnológico global.

Como ejemplo basta mencionar la nueva dimensión de operaciones militares y cómo ha venido a redimensionar incluso la propia polemología, haciendo del ciberespacio una plataforma para las nuevas confrontaciones estatales y no estatales, para la cual nuestro país apenas se encuentra en etapa de definición doctrinal.

Es posible identificar la gran ventaja comparativa que podría representar que en nuestro horizonte estratégico fuéramos capaces de establecer como objetivo del Estado mexicano el aspirar a un incremento de un porcentaje mínimo del 1% del PIB, recursos particularmente orientados para el desarrollo de nuestra plataforma tecnológica militar, así como para la inversión en el Sistema Educativo Militar, preparando a nuestros futuros mandos para las nuevas formas de ejercer el liderazgo militar, la cooperación militar multilateral e internacional, la investigación y la generación de conocimiento prospectivo, entre otros aspectos esenciales para el fortalecimiento institucional de nuestras Fuerzas Armadas.

Lo anterior consolidaría lo que se ha ordenado por el alto mando de las Fuerzas Armadas y la superioridad de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (UDEFA) de “transformar la educación militar”, desarrollando modelos de calidad en la formación y adiestramiento de nuestro personal militar con una perspectiva trascendente y de largo plazo, componente del desarrollo militar que debiera permanecer hacia el futuro como una política de estado.

En relación a dicha transformación del Sistema Educativo Militar –que sin duda forma parte de este vértice que se ha apuntalado como de capacidades–, es de resaltar la visión asumida por el general secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, en el contexto del seminario celebrado en la UDEFA en virtud del centenario del Ejército mexicano, en el que ha expresado no solo la intención de “adiestrar” al personal militar como parte del proceso educativo, sino de exponer la plena convicción de “formar líderes para el futuro”. Este concepto contiene elementos relacionados con la formación integral de la persona que asume la vocación militar y a mi parecer puede ser uno de los pilares para la formación de las próximas generaciones de mandos en las Fuerzas Armadas, visualizando dicha formación militar desde la vocación del servicio, que opta por una perspectiva integral del ser humano y de la sociedad.

El tercer vértice de nuestra reflexión se compone de algunas aproximaciones relacionadas con el marco jurídico fundamental y reglamentario y el marco lógico conceptual que relacionan a nuestro instituto armado con la seguridad nacional.

La doctrina de Seguridad Nacional en México ha ido consolidando el concepto general de dicha materia e integra dos elementos esenciales que la componen y que ya hemos mencionado: la seguridad interior y la defensa exterior. Dicha materia se distingue a nivel constitucional en tanto que la Seguridad Pública está enmarcada en el artículo 21 constitucional, como se ha señalado previamente, y tiene como objetivo fundamental el preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mientras que la seguridad nacional se encuentra encuadrada en el artículo 89, fracción VI, ya citado del texto fundamental.

En este sentido, el artículo 21 de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

[...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de

Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: [...]” (CPEUM, 2015).

Como puede apreciarse, el dispositivo constitucional citado expresamente señala que la responsabilidad de las instituciones de seguridad pública será de carácter civil, disciplinado y profesional.

En relación con la seguridad nacional, el artículo 89, fracción VI del texto constitucional, establece a la letra lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Como se puede advertir, el propio texto fundamental del país establece en el dispositivo citado, que la preservación de la Seguridad Nacional considera la seguridad interior como la defensa exterior de la federación y atribuye al titular del Poder Ejecutivo Federal como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, la capacidad de disponer de las mismas para preservar dicho ámbito.

Cabe destacar que ni el texto constitucional ni la ley de seguridad nacional vigente hacen distinguible el concepto de seguridad interior con el de seguridad pública, no obstante

que el mismo (seguridad interior) se encuentra citado tanto en la Constitución en el artículo 89 ya expuesto, como en diversos dispositivos legales de las leyes orgánicas del Ejército y la Fuerza Aérea, así como de la Marina Armada de México. Así mismo, en la Ley de Seguridad Interior de 2017 que se expondrá a detalle más adelante, se dispone que la intervención y acciones de la Fuerza Armada permanente en virtud de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, de ninguna manera serán consideradas como acciones o políticas de seguridad pública.

Podemos percibir en este primer alcance de nuestro análisis, que existen algunos hallazgos de los retos que tiene el Estado mexicano y sus instituciones, entre los que se encuentra el conceptualizar a nivel constitucional tanto la seguridad interior como la defensa nacional. Esto proporcionaría elementos doctrinarios derivados del texto constitucional y que dejarían plasmado en la norma fundamental del país, cuál es el sustento, alcances y límites de la seguridad nacional en México, conceptualizando sus dos pilares y dejando a las leyes secundarias su reglamentación.

En el contexto de dicho marco de la ley máxima del país, se puede interpretar que un fenómeno que aquí denominaremos “antagonismo interno”, en la hipótesis de evolución, podría convertirse, de ser un riesgo o amenaza a la seguridad pública, en un riesgo o amenaza a la seguridad interior y por ende en un asunto de seguridad nacional.

Si bien dicha interpretación puede asumirse en la lógica jurídica apoyándose en la Ley de Seguridad Interior, no existe, sin embargo, política pública que establezca cuáles

son los criterios o variables objetivos de un fenómeno para identificar los límites de la seguridad pública con los límites y los alcances de la seguridad interior. Al respecto cabe señalar qué diversidad de riesgos y amenazas integrados en la Agenda Nacional de Riesgos pueden ser materia del ámbito de la seguridad pública como de la seguridad interior.

Los criterios jurisprudenciales que han sido integrados por el Poder Judicial Federal previos a la expedición del orden jurídico de la seguridad interior y que han interpretado que las Fuerzas Armadas pueden ser coadyuvantes de la autoridad civil en materia de seguridad pública, tampoco aportan con plenitud indicadores objetivos y de plena certeza jurídica ni fáctica de cuándo debemos determinar que un antagonismo está afectando la seguridad interior del país o cuándo debe la Fuerza Armada permanente ser coadyuvante en materia de seguridad pública.

Dichos criterios interpretativos (que también en su momento analizaremos) someten dicha intervención a la disposición del mando supremo ante circunstancias graves que de no actuar con anticipación y de carácter emergente, pudieran derivar en una situación en la que se actualizaría la hipótesis de suspensión de las garantías individuales en una región del país, siguiendo el proceso constitucional determinado para ello y cumpliendo con la garantía de legalidad prevista en nuestra ley suprema.

En el mismo sentido, la Ley de Seguridad Interior –como se analizará en su momento–, aporta como elemento objetivo para dicha intervención de las instituciones armadas,

el que exista una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior (que por cierto no exige obligatoriedad para intervenir en toda Declaratoria), lo cual sin duda es una aportación plausible y digna de reconocimiento, pero al mismo tiempo se debe señalar que se deja a subjetiva interpretación de las autoridades civiles competentes, la vulneración de los objetivos nacionales respecto a las amenazas enunciadas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, las cuales carecen de indicadores de impacto o de probabilidad de ocurrencia para determinar la afectación de la que se trate.

Es así que, como ejemplo, expongo lo que señala el artículo 5, fracción III de la Ley de Seguridad Nacional que a la letra dispone que son considerados como amenaza a la seguridad nacional (y en conexidad por ende como amenaza a la seguridad interior) aquellos “Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”; al carecer de políticas que establezcan indicadores de impacto vinculados a la probabilidad de ocurrencia del fenómeno, “cualquier acto que impida –a cualquier autoridad– actuar contra la delincuencia organizada” ameritaría la intervención de la Fuerza Armada permanente.

Hacia el futuro se recomienda el diseñar una política pública con fundamento en el orden jurídico competente, que integre indicadores de impacto, probabilidad de ocurrencia y protocolos de intervención fundamentados en la Ley de Seguridad Interior y en conexidad con la Ley de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos y con ello generar la mayor certidumbre tanto a las instituciones armadas como a la sociedad en materia de seguridad nacional.

Por otro lado, amerita señalar que el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, establece como definición de seguridad interior la siguiente: “Condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional” (Programa para la Seguridad Nacional, 2014).

De dicha definición se desprende el término coincidente con otros autores respecto a la seguridad nacional al establecer dicho ámbito como una “condición”. Al respecto cabe señalar que resulta difícil –para el diseño, implementación y evaluación de una política en materia de seguridad interior– el asumir de manera absoluta la citada condición, es decir, pareciera por demás complejo para el Estado y para el control social debido, establecer que la condición “existe” o “no existe” o en su caso en qué regiones existe o en qué regiones no existe, por lo cual me parece indispensable que dicha condición pueda ser medida, evaluada e indizada. El establecer parámetros para identificar un nivel de afectación a dicha condición sería el insumo prioritario para la toma de decisiones por el mando supremo y el alto mando de las Fuerzas Armadas para establecer que por el nivel de afectación a la seguridad interior, es imprescindible y necesaria la intervención de la Fuerza Armada permanente como considera la hipótesis constitucional del artículo 89, fracción VI.

La creación de un índice de afectación a la seguridad interior (IASI) sería uno de los retos para los diseñadores de la política de seguridad nacional y por lo cual he

dedicado un capítulo en particular para referirme a algunas variables esenciales que podría integrar un índice como el que he referido.

Continuando con el análisis de la definición del término “seguridad interior” que aporta el Programa de Seguridad Nacional vigente, destaco que dicha condición que se ha citado previamente, debe ser proporcionada por el Estado “para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos”. Es así que el Estado al proveer la condición de seguridad interior no establece como objetivo inmediato la preservación de las instituciones de un “gobierno” en particular o de un “régimen”, sino que debe estar focalizada en la seguridad ciudadana. Esta afirmación es una aproximación a un modelo garantista y pudiera ser cimiento del modelo de seguridad humana al que me he referido en el primer capítulo de este texto.

El segundo propósito que tiene el Estado al proveer dicha condición denominada seguridad interior además de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos, es el de “salvaguardar el desarrollo nacional”, lo cual establece como propósitos vinculantes la “seguridad ciudadana” y el “desarrollo” y como ha afirmado tanto el general Vega García, como otros autores expertos en la materia, no puede concebirse la seguridad sin desarrollo pues son los dos pilares esenciales para la preservación de la nación además de ser intrínsecamente afectados, pues la seguridad se afectará en caso de existir afectación al desarrollo y viceversa.

En la última parte de la definición que nos aporta el Programa de Seguridad Nacional citado respecto al término

de seguridad interior, se advierte que los instrumentos que debe utilizar el Estado para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y del desarrollo, son el “mantenimiento del Estado de derecho” y la “governabilidad democrática” estableciendo como área geográfica de aplicación “todo el territorio nacional”. Estos dos instrumentos que concibe el programa en comento para la preservación de la seguridad interior, tienden a dejar un marco sumamente amplio y abstracto de comprensión para la aplicación de políticas vinculadas al ámbito de la seguridad nacional.

En vinculación con el análisis desarrollado cito a la letra lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior (el resaltado en cursivas es propio):

Artículo 2. La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

Al revisar los contenidos del artículo 21 constitucional, el lector se podrá percatar de que algunos de los objetivos de la

seguridad pública convergen en el mismo marco conceptual de la seguridad interior, en tanto que la prevención, persecución y sanción de los delitos (seguridad pública), forman parte de la consolidación de un Estado de derecho (instrumentos para la seguridad interior), por lo cual, la definición contenida en el programa de seguridad nacional no coadyuva a distinguir con certeza y claridad los ámbitos de competencia de cada una de las dimensiones de la seguridad, ya sea pública o interior.

En el mismo sentido que he expuesto en otros apartados, sería relevante mantener un espíritu reflexivo y abierto al pensamiento creativo y estratégico que nos permita concluir en conceptos que coadyuven tanto a las autoridades como a la sociedad, así como distinguir claramente los límites y alcances entre los ámbitos de la seguridad pública y la seguridad interior, además de considerar el factor objetivo que ya representa una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Esta “zona gris” donde convergen seguridad pública y seguridad interior, representa parte de la confusión institucional que ha llevado desde hace algunos años, tanto a los decisores públicos como a la opinión pública, a señalar indistintamente los fenómenos que hoy afectan la estabilidad del país, de la misma forma que los asuntos de competencia de la seguridad pública se pueden concebir como asuntos de competencia de la seguridad interior y, por ende, de seguridad nacional. Un ejemplo de cómo hemos sustituido incluso institucionalmente dentro de dicha zona gris que refiero, los dos ámbitos en cuestión, es el nombramiento

que tenía el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional en el gobierno del presidente Felipe Calderón como “vocero de seguridad nacional”, en donde se informaban indistintamente acciones del gobierno de la República en materia de seguridad ya fueran del ámbito de la seguridad pública o de la de la seguridad nacional.

Esta confusión y la omisión de varios años por parte de las instituciones civiles para establecer un marco legal de actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad, derivó en la aceptación dentro de un contexto de normalidad, la actuación de las fuerzas militares en tareas que originariamente corresponden a la seguridad pública, sabiendo que constitucionalmente dicha materia le compete por su naturaleza a la autoridad civil, aspecto que ha pretendido subsanar el legislador con la expedición del marco jurídico para la seguridad interior.

El vacío en el que se encontraban las instituciones representaba un verdadero problema para el orden jurídico de nuestras Fuerzas Armadas y en particular para el sistema de impartición de justicia en el instituto castrense, como para el fuero civil, en tanto que las instituciones mexicanas y particularmente el Poder Legislativo Federal, derivado de sentencias proveídas por la Corte Interamericana de Justicia, reformó las disposiciones constitucionales respectivas y en particular lo relativo al artículo 57 del Código de Justicia Militar, entre otras disposiciones legales relacionadas con la jurisdicción militar. Lo anterior, con la pretensión de otorgar diversas atribuciones adicionales a la jurisdicción civil para juzgar a personal militar, en tanto

que la implantación del nuevo sistema de justicia penal para todo el país, fue desdeñado por algunos estados de la República, sin que ninguna autoridad haya sido sancionada por ello, al mismo tiempo que los mecanismos y procedimientos de control y eficiencia del Ministerio Público de la Federación, así como de los propios tribunales federales, se mantienen en etapa de transformación.

Si bien los criterios adoptados por el Poder Legislativo Federal, sometidos a las resoluciones de la Corte Interamericana de Justicia, pueden ser vistos con beneplácito en función de la protección de los derechos de un civil en el caso de ser víctima en la comisión de un delito cometido por personal militar, evitando con ello que el imputable pudiera resguardarse en la jurisdicción militar y sea entonces sometido a la jurisdicción civil, desde un principio dichas reformas debieron estar acompañadas por la decisión de los poderes de la Unión para establecer los límites y alcances de la intervención de la Fuerza Armada permanente, estando en tiempos de paz, en materia de seguridad de los ciudadanos.

Es hasta finales de 2017 que la sociedad y las instituciones responsables de la seguridad de los ciudadanos, conocieron de la expedición de la Ley de Seguridad Interior –que no ha sido exenta de controversia– y que tendremos seguramente que perfeccionar en el futuro; orden jurídico que viene a cubrir un vacío relevante en el orden institucional, en tanto que los criterios jurisprudenciales que se aducían como fundamento para la intervención del instituto armado en materia de seguridad, dejaban un gran espacio

discrecional para determinar la intervención de personal militar en dicha materia.

Debo recordar que la obligación constitucional establecida en el artículo 89, fracción VI delegada al presidente de la República por la cual debe “preservar la seguridad nacional” está vinculada directamente a que dicha obligación se cumpla “en los términos de la ley respectiva” lo que supone que la ley reglamentaria o especial en materia de seguridad nacional debiera establecer las condiciones, criterios y límites para que se pueda disponer de la Fuerza Armada permanente para preservar la seguridad interior y la defensa exterior, por supuesto concibiendo dichos términos también en el marco legal y reglamentario. El legislador decidió establecer dicho marco reglamentario de carácter legal en una ley distinta a la Ley de Seguridad Nacional expidiendo la multicitada Ley de Seguridad Interior, pero en conexidad con la misma.

Varios lustros de lagunas y vacíos legales han generado procesos contradictorios y disímbolos, pues los modelos institucionales en materia de justicia penal y de seguridad han dejado mucho que desear. Los análisis estadísticos relativos a la victimización y la percepción de la inseguridad en el país, han demostrado que en algunos delitos la cifra negra y el nivel de impunidad, como en el caso del secuestro o la extorsión, puede ascender a niveles superiores al 95% (INEGI, 2017).

Como otra evidencia que ratifica la debilidad institucional en materia de justicia y seguridad, podemos citar que la ley originalmente otorgaba cuatro años para culminar el

proceso de certificación policial del personal adscrito a las instituciones de seguridad pública, disposiciones aplicables desde la reforma al sistema de seguridad pública y al sistema de justicia penal; sin embargo, ante la ineficacia de las instituciones policiales de investigación, procuración e impartición de justicia, el propio Congreso de la Unión modificó su propia disposición perentoria y extendió dicho plazo un año más, esto sin dejar de mencionar los serios señalamientos que han realizado analistas y estudiosos en materia de seguridad y justicia sobre el fracaso del método de certificación ya mencionado, en virtud del alto nivel de rotación del personal adscrito particularmente a las instancias de seguridad pública estatales y municipales entre otras razones.

Es así como se ha expuesto, que las instituciones del Estado no solo han tenido la obligación de definir los ámbitos de seguridad pública y de seguridad interior, aspecto que tendrá que proseguir en el diseño de políticas para la operacionalización del marco legal respectivo, sino que hacia el futuro mediante dichas políticas, procesos, protocolos e indicadores deberán establecer límites objetivos distinguibles entre los mismos, en tanto que hoy se mantiene una gran confusión social y legal de cuáles asuntos corresponden al ámbito de la seguridad pública y cuáles a la seguridad interior.

Comprensible es que entonces, no se distinga con claridad el ámbito de la defensa nacional y particularmente los componentes de una política de Estado en materia de defensa nacional que en su diseño, implementación y evaluación, sería corresponsabilidad no solo de las Fuerzas

Armadas, sino de todos los campos y sectores del Poder Nacional de nuestro país, acentuándose dicho vacío institucional y programático ante la disminución de las hipótesis de guerra en nuestra región y estableciéndose sistemas más complejos de conflictividad ante el surgimiento de las amenazas asimétricas o emergentes.

El tema no es menor, cuantimás si se advierte que hoy las Fuerzas Armadas mexicanas, tienen intervención directa en asuntos que corresponderían originariamente al poder civil y a las instituciones de seguridad pública y que ante la debilidad institucional particularmente de los poderes locales, se ha tenido que ordenar legalmente su intervención mediante el marco jurídico ya citado, quedando pendiente su instrumentalización mediante las políticas públicas que se sustenten en dicho marco normativo.

Ante este dilema no puede obviarse el hecho de que los responsables de los poderes locales en diversas áreas geográficas estratégicas del país, han renunciado y han sido omisos en su deber de consolidar, certificar y adiestrar eficazmente al personal responsable de las tareas de seguridad pública. Es por ello justificable que exista una demanda social legítima para que los poderes de la Unión –además de lo ordenado por el marco jurídico de la seguridad interior–, diseñen políticas para su eficaz operacionalización y establezcan así límites y certeza jurídica plena al personal militar que hoy desarrolla particularmente operaciones de combate al crimen organizado, preservando la naturaleza y con ello los principios, valores y filosofía en los que son formados soldados y marinos.

Aunque es un paso inexorablemente relevante, también es indiscutible que la ley por sí misma no será suficiente para salvaguardar la formación del personal militar para el cumplimiento de sus misiones. Interpreto como parte de esta preocupación el que la superioridad del mando militar ha dispuesto directivas específicas para que el personal militar operativo comisionado en dichas tareas, preserve en todo momento incluso el lenguaje de carácter militar en el que se ha formado y se inhiba de emplear léxico de uso consuetudinario en las instituciones policiales.

Ante las demandas sociales que he expuesto, se deben considerar también de manera implacable y conforme a disposiciones jurídicas que sean expedidas expresamente para ello, la aplicación de sanciones a quienes desde el sistema nacional de seguridad pública han incumplido con su responsabilidad y especialmente a aquellos poderes locales que han incurrido en graves errores, omisiones e incluso traiciones en perjuicio de los ciudadanos y de la nación.

Por ello, no se deben dejar de mencionar las graves evidencias relacionadas con la vinculación de autoridades en diversas instancias del poder público con fenómenos antagónicos y en particular con el crimen organizado. Esta es una de las amenazas más serias para el sistema político mexicano y para la preservación de nuestra democracia y que desde mi punto de vista deberá estar en la mayor de las prioridades inmediatas de las instituciones políticas, de los partidos y las agendas de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión.

En resumidas cuentas, se puede seguir empleando a las Fuerzas Armadas en operaciones que antes se denominaban como de “coadyuvancia” con la autoridad civil en materia de seguridad pública – como ha señalado en sus criterios jurisprudenciales el Poder Judicial de la Federación– y que hoy la ley de la materia ha dispuesto como acciones en materia de seguridad interior, sin embargo, si la autoridad civil en diversas instancias se encuentra cooptada, sometida o en contubernio con el crimen organizado, esto representará en el mediano plazo, uno de los mayores riesgos para la viabilidad de la Nación si es que el fenómeno se extiende en los tres niveles de gobierno y en los Poderes de la Unión.

Por otro lado, y en continuidad con el análisis dispuesto en el presente capítulo, expongo otro ejemplo tangible de la confusión institucional que se deriva de la débil distinción existente entre los términos y alcances de la seguridad interior y la seguridad pública, como lo es la propia clasificación que se ha hecho en la programación del gasto público de la federación, estados y municipios en el inicio del gobierno del presidente Peña Nieto. Como ejemplo se cita el anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal en donde se menciona como uno de los rubros de gasto, integrados en el capítulo relativo a “México en Paz”, el siguiente clasificador: “Gasto programable devengado del sector público presupuestario en las funciones de Justicia, *Seguridad Nacional*, y Asuntos de Orden Público y de *Seguridad Interior*” (Presidencia de la República, 2013. p.21).

Es decir, en el primer informe de gobierno presentado por el titular del Ejecutivo Federal ante el Congreso, se integró el clasificador relativo a la Seguridad Interior sin tener entonces certeza jurídica de cuál era el significado, contenido y alcance de las políticas relativas a la seguridad interior, al carecer de un término legal encuadrado en la ley de la materia y una política pública a implementar para preservar dicho ámbito. En ese sentido hay que recordar que el Programa para la Seguridad Nacional se publicó hasta el año 2014.

Adicionalmente puede observarse que en dicho clasificador del gasto se está haciendo una distinción de los gastos relativos a seguridad nacional de aquellos de seguridad interior. Aquí entonces la cuestión: ¿Qué criterios, conceptos, bases legales o fundamentos se utilizaron para distinguir las materias de seguridad nacional y seguridad interior? y ¿cuáles debieron ser diferenciados de la seguridad pública en el clasificador del gasto del gobierno federal? Los anteriores cuestionamientos deben ser formulados considerando que en el 2013 se carecía de una definición legal de seguridad interior y que la definición de seguridad nacional aunque es vigente desde 2005 –como se ha advertido previamente en este texto– tiene diversas limitaciones que se han evidenciado.

Prosiguiendo con este análisis, cabe recordar que en el año de 2009 se presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional ante el Senado de la República, fue dictaminada en 2010 y turnada en calidad de minuta a la legisladora como parte del proceso deliberativo de la mencionada ley secundaria.

En el artículo 3 de la citada iniciativa, se establecía la definición de seguridad nacional así como se encuadraban los términos de riesgo y amenaza. El texto a la letra de dicha iniciativa determinaba lo siguiente:

Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

I. Seguridad Nacional: La condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que se preserva a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a Riesgos y Amenazas que atenten en contra de los objetivos del proyecto nacional;

II. Riesgo: Las circunstancias que puedan afectar, parcial o totalmente, la estabilidad o el desarrollo nacionales;

III. Amenaza: Las circunstancias que puedan afectar, parcial o totalmente, la existencia misma del Estado;

Como se puede advertir, la definición integrada en la iniciativa en comento, integró en su conceptualización el término “condición”, elemento considerado en sus definiciones por diversos estudiosos de la materia como fue expuesto previamente en este texto.

En el mismo proyecto de ley se establecía así mismo los conceptos de Seguridad Interior y Defensa Exterior señalando a la letra lo siguiente:

IV. Seguridad Interior: La condición en que la estabilidad interna y permanencia del Estado Mexicano, se encuentran garantizadas a través de la aplicación coordinada de sus recursos y medios;

V. Defensa Exterior: Las acciones que el Estado Mexicano realiza para hacer frente a cualquier Riesgo o Amenaza a la

independencia, integridad territorial o soberanía nacional, poniendo en acción su Fuerza Armada Permanente y la aplicación coordinada de sus recursos y medios (Presidencia de la República, 2009).

Como se puede observar, la iniciativa señalada consideraba a la “seguridad interior” como una “condición”, sin embargo distinguió a la defensa exterior como “acciones que el Estado mexicano realiza”. Por otro lado en la misma iniciativa se consideraba la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de defensa exterior mas no menciona dicha intervención en materia de seguridad interior.

Por otra parte, como se ha comentado ya, el Senado de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, dictaminó en 2010 la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en abril de 2009, modificando gran parte del texto original.

Comparando la definición integrada en la versión original de la iniciativa con la que aprobaron los senadores casi por unanimidad en 2010, se pueden advertir modificaciones sustantivas al texto original. A diferencia de lo que establecía la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, señalando que la Seguridad interior se debe concebir como “la condición en que la estabilidad interna y permanencia del Estado Mexicano, se encuentran garantizadas a través de la aplicación coordinada de sus recursos y medios” el pleno del Senado de la República modificó dicho concepto y determinó la siguiente definición:

Seguridad Interior: La condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno (Senado de la República, 2010).

Como se puede observar dicha definición excluye los términos de “permanencia del Estado” lo cual como se ha advertido en el propio texto legal vigente de la Ley de Seguridad Nacional es uno de los objetivos fundamentales de la Seguridad Nacional y por ende de sus componentes como lo es la Seguridad Interior. Así mismo la definición integrada en la Minuta del Senado aprobada en el citado año, atribuye la competencia de la Seguridad Interior a los tres órdenes de gobierno, sin establecer una jerarquía de mando en materia de Seguridad Interior, lo cual dejaría en plena incertidumbre jurídica acerca de cuál o cuáles son los órdenes de gobierno o las instituciones del Estado que deberían tener bajo su mando la preservación de dicha condición de estabilidad interna, paz y orden público.

En el mismo sentido, podría interpretarse del texto aprobado por el Senado que cualquier fenómeno o antagonismo que afecte el “orden público” estaría encuadrado como una afectación a la Seguridad interior, lo que podría recaer en una aberración social, jurídica, política y militar en tanto que si se llegara a aplicar dicho dispositivo jurídico, habría fundamento legal –de ser vigente–, para que ante cualquier fenómeno que se presumiese que afecta el orden público (es decir cualquier “presión”) podría ordenarse la intervención

de las Fuerzas Armadas, lo que contraviene la naturaleza de las instituciones armadas, sus misiones constitucionales y legales tanto del Ejército, la Fuerza Aérea como de la Armada de México, pues como se ha señalado previamente, las atribuciones que dispone el texto del artículo 21 constitucional para garantizar el orden público, en primer término competen a las instituciones de seguridad pública, que como se ha expuesto también de manera anticipada, deben estar bajo responsabilidad del orden civil en lo que respecta estrictamente a la materia de seguridad pública.

En otras palabras, en aquel tiempo, el Senado de la República, con el concepto aprobado de Seguridad Interior, podría haber transformando –de facto– a las Fuerzas Armadas en instituciones policiacas o de seguridad pública, al definir la seguridad interior como un ámbito muy amplio, ambiguo y discrecional, y pudiendo entonces el presidente de la República disponer de la Fuerza Armada permanente para preservar dicho ámbito ante cualquier circunstancia que subjetivamente considerara propicia, lo cual como se ha advertido, atenta contra la naturaleza, las misiones y el marco jurídico que establecen y regulan el comportamiento y la actuación de las propias Fuerzas Armadas.

Ahora bien, si es cierto y evidente que la Ley de Seguridad Interior ha determinado que la intervención de la Fuerza Armada permanente derivada de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, de ninguna manera y en ningún caso podrá considerarse como acciones en materia de seguridad pública, como he expresado con anterioridad, es indispensable clarificar, acotar y discernir mediante

el concepto legal correspondiente e instrumentando indicadores y políticas públicas, los alcances y límites entre dichos ámbitos, para evitar cualquier ambigüedad, extrema discrecionalidad o falta de certeza jurídica en el empleo de las instituciones armadas por parte del mando supremo.

Es indispensable trabajar con dichos propósitos para preservar el modelo democrático y de libertades que se ha venido construyendo en nuestro país y para preservar la naturaleza de nuestras instituciones armadas, inhibiendo que cualquier asunto que a vistas del decisor público “afecte el orden público” o el “Estado de derecho” pueda ser considerado como una afectación a la seguridad interior y, con ello, actualizar la hipótesis de disponer de la Fuerza Armada permanente para hacer frente a la “amenaza” o “riesgo” que así sea considerada por el mismo decisor público.

No debe obviarse el hecho de que diversas organizaciones sociales, instancias empresariales, académicas y religiosas han instado a las propias Fuerzas Armadas a preservar el “ámbito de seguridad” de la sociedad en general, ante el aumento de delitos como los homicidios violentos y dolosos, el secuestro o la extorsión, tipos penales que se encuentran considerados en las legislaciones punitivas de las entidades de la República como del fuero común y que aún ante la responsabilidad coadyuvante de la federación en algunos casos, quedan bajo la originaria responsabilidad de los gobiernos locales y de las instituciones de los estados de la federación.

No obstante ello, la sociedad y sus grupos organizados –ante la desconfianza expresada respecto al comportamiento de diversas instancias locales responsables de la

seguridad pública—, siguen clamando y exigiendo la intervención de las Fuerzas Armadas como se ha constatado en los acuerdos y convenios de colaboración celebrados por la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) como representantes del sector privado del país, acuerdos celebrados tanto a nivel nacional como en diversos estados de la República.

Ante los titulares de las dependencias federales responsables de las Fuerzas Armadas mexicanas, los líderes empresariales han expresado —como consta en diversas foros y expresiones públicas— su “queja ante el aumento de secuestros”, asegurando que dicho delito junto con el de la extorsión y el robo de mercancía, ha afectado de manera relevante a diversas empresas nacionales y extranjeras, y solicitando que “SEDENA y SEMAR extiendan la vigilancia a todo el país y no solamente en los puntos rojos”, solicitud expuesta en el acuerdo celebrado mediante convenio entre las cúpulas empresariales y las Fuerzas Armadas el 6 de septiembre de 2013 (Moreno, 7 de septiembre de 2013, p. 18).

Un segundo convenio fue suscrito entre el sector empresarial y las Fuerzas Armadas el 13 de febrero de 2015, exponiendo su colaboración en materia de “seguridad nacional y seguridad pública”:

El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) podrá concentrar y canalizar información sobre focos rojos a nivel regional, zonas de riesgo en distintas localidades, actividades de

la delincuencia organizada y aquella otra información que pueda resultar útil para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Camacho, 22 de mayo de 2016).

Es de observarse que aún ante las circunstancias de extrema violencia y de grave incidencia delictiva en las que asumió el poder el presidente Peña Nieto, además del despliegue militar derivado de las operaciones denominadas como de “alto impacto”, diseñadas durante el gobierno que le precedió ni el propio titular del Poder Ejecutivo ni su gobierno ni las demás fuerzas políticas, expresaron su interés público para regular el ámbito de la seguridad interior en nuestro país, su conceptualización y ordenamiento legal. Tampoco se integró en la gran agenda estructural del instrumento político denominado “Pacto por México” ni en la agenda legislativa de las Cámaras del Congreso de la Unión. La iniciativa para expedir formalmente un orden jurídico para la seguridad interior se dio prácticamente en la recta final del sexenio del presidente Peña Nieto.

Es por ello fundamental que las propias instituciones políticas definan en breve término los procesos para integrar en la agenda de discusión nacional, la deliberación sobre el modelo de seguridad que requiera nuestro país hacia el futuro. Han pasado los años y los diagnósticos suelen ser superficiales, carentes de análisis estratégico y causal, y las propuestas y alternativas dadas suelen también ser simplistas y carentes de una visión de largo plazo en lo que respecta a la procuración e impartición de justicia, la eficacia del sistema de seguridad pública, el diseño y consolidación

de un sistema para la seguridad nacional sustentados en el desarrollo nacional y en un régimen de paz y libertades.

Este requerimiento de deliberación por parte de las instituciones políticas, es aplicable de igual forma a las instancias tanto civiles como militares que desarrollan inteligencia para la seguridad nacional, pues la Ley de Seguridad Nacional solo hace referencia a la inteligencia que desarrolla el Centro de Investigación y de Seguridad Nacional (CISEN), excluyendo por completo el marco jurídico para la integración de una plataforma nacional e integral de inteligencia del Estado mexicano así como un marco de legalidad para el desarrollo, integración y explotación de la inteligencia militar como de otras instancias civiles que también desarrollan dichos productos de inteligencia para la seguridad nacional.

No obstante que la nueva Ley de Seguridad Interior contempla un capítulo y articulado para darle certeza legal a los procesos para desarrollar inteligencia para las demás instancias del Estado que son responsables de la preservación de la seguridad nacional en su componente de seguridad interior, también es cierto que existe un vacío legal para integrar y consolidar el Subsistema de Inteligencia Estratégica, Táctica y Operativa para la Seguridad Nacional, corriendo el riesgo de que los esfuerzos que se han hecho para edificar los Centros de Fusión de Inteligencia y las aproximaciones para integrar una incipiente doctrina en materia de Inteligencia del Estado mexicano, queden inconclusos ante los cambios políticos opuestos, las visiones cortoplacistas y una carencia de cultura democrática para diseñar políticas de Estado más que de gobierno.

Parte fundamental del reto institucional y político del Estado en determinar cuáles son los alcances y límites entre la seguridad pública y la seguridad interior; es así que el Estado requiere de los instrumentos legales e institucionales para determinar cuándo una “presión” ha evolucionado a “presión dominante” o una “presión dominante” a una “amenaza”, haciendo los ejercicios prospectivos adecuados con instrumentos científicos, que otorguen certeza y objetividad a dicho análisis y permita a las instancias responsables de la Seguridad Nacional intervenir oportunamente para garantizar la integridad, permanencia y estabilidad del propio Estado.

Como se puede observar, hoy tenemos la gran oportunidad de consolidar los conceptos, instrumentos institucionales y mecanismos de intervención que estarán vigentes para el futuro en nuestra doctrina tanto civil como militar, así como inhibir las confusiones y contradicciones políticas, jurídicas y sociales que pudieran derivarse ante la ausencia o carencia de los conceptos adecuados y de las políticas públicas que se sustenten en las mismas, adaptados a la realidad actual y a las necesidades futuras del Estado mexicano.

Es más que oportuno el retomar los conceptos que contemplan la doctrina tanto civil como militar y hacer un ejercicio de homologación de conceptos para el diseño, desarrollo, aplicación y evaluación de la Política de Seguridad del Estado Mexicano y para la discusión y dictamen de una eventual reforma o promulgación de nuevas disposiciones constitucionales y legales de carácter reglamentario y orgánico en materia de seguridad nacional.

Como se ha podido apreciar en los apartados previos, los conceptos adoptados como insumos doctrinales así como los elementos filosóficos y enfoques contenidos en el programa para la seguridad nacional, conciben a la Política de Seguridad como una Política de Estado adoptando un enfoque geopolítico y multidimensional; esto implicará que el marco legal, la doctrina, la plataforma programática, la inversión presupuestal y los instrumentos de evaluación de la política de seguridad nacional, requieran del establecimiento de espacios permanentes de diálogo y acuerdo con las naciones que ameriten, desde nuestra dimensión geoestratégica.

Implica además que en ella estén involucrados los tres órdenes de gobierno, los tres Poderes de la Unión, visualizando el campo interno como el externo del territorio nacional, y estableciendo un horizonte estratégico de largo plazo, características básicas de una política de estado. Esta política debe trascender períodos gubernamentales, y México ante su realidad debe encaminarse lo más pronto posible a diseñar dicha política de Estado con una visión de largo alcance y con un marco amplio de responsabilidades no solo institucionales si no sociales y culturales también, variables que no han sido consideradas en la aplicación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas en el marco de la seguridad que se han implementado en los últimos años.

En virtud del análisis expuesto y ante las carencias ya expresadas, se proponen las siguientes definiciones solo como insumos para la deliberación que se debe sostener en prospectiva dentro del ámbito académico y para el diseño

de la política de Estado respecto a las materias que nos ocupan:

Seguridad interior: Es la condición de estabilidad política, desarrollo económico, social y de cumplimiento del Estado de derecho que se da en una parte o en todo el territorio nacional, garantizada por la federación pero desarrollada de manera coordinada por los tres órdenes de gobierno aplicando los medios necesarios del poder nacional y respetando los derechos humanos de los habitantes.

Afectación a la seguridad interior: Es la afectación grave de la estabilidad política, el desarrollo económico, social o el cumplimiento del Estado de derecho en una parte o en todo el territorio nacional, incontenible por la autoridad local legítimamente constituida y que amerite la intervención de los poderes federales de la nación, incluyendo la potestad de emplear la Fuerza Armada permanente por parte del presidente de la República, por un tiempo determinado y conforme a las disposiciones legales previstas.

Como algunos elementos conclusivos de este capítulo podemos afirmar que la naturaleza de las Fuerzas Armadas mexicanas, es decir, aquellos componentes de nuestras instituciones armadas que han forjado sus valores, principios, filosofía y lealtad al Estado como proceso histórico permanente, considerando su presente y prospectando su futuro, son el primer cimiento para desarrollar un redimensionamiento y fortalecimiento del poder militar en México,

siempre al servicio de la sociedad y enmarcado en una sólida plataforma jurídica sustentada en la naturaleza que les son propias.

Dicha naturaleza de las instituciones armadas, en su misión de ser instancia fundamental para la preservación de la seguridad nacional, debe dar sustento para visualizar en el horizonte estratégico un rediseño de las capacidades humanas, materiales y particularmente tecnológicas del instituto armado. El Estado ante ello debe proveer alternativas de inversión a largo plazo para fortalecer las capacidades, especialmente para el desarrollo y evolución tanto educativos como tecnológicos.

El texto constitucional distingue el ámbito de la seguridad pública de la seguridad nacional, integrando la primera en el artículo 21 de la ley fundamental y designando como responsable de dicha competencia, al poder civil en los tres órdenes de gobierno; así mismo establece en el artículo 89, fracción VI constitucional, la facultad del titular del poder ejecutivo federal de emplear a las Fuerzas Armadas de la nación para preservar la seguridad interior y la defensa exterior de la República.

El Estado mexicano se ha dado un marco jurídico en materia de seguridad interior, sin embargo estarán pendientes de dilucidar los alcances, límites, procesos y políticas públicas en materia de seguridad interior, consideradas además de manera sistémica con la multidimensionalidad de la política de seguridad nacional y en conexidad con el marco jurídico y la política pública que las instituciones provean en materia de defensa y de inteligencia.

Es imprescindible que los partidos políticos y sus grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, los gobiernos federal y estatales, incluyan iniciativas y espacios para el debido análisis y deliberación a fin de actualizar la ley de seguridad nacional, que debiera ser considerada como una ley de carácter estructural, pues no implica solo modificar el texto de un solo dispositivo o capítulo, sino que incluye establecer el sustento filosófico, doctrinal, y el enfoque derivado de ello en diversos instrumentos legales y programáticos para consolidar un modelo de seguridad nacional para el Estado mexicano.

Al mismo tiempo debe observarse que diversos sectores de la sociedad están clamando y exigiendo que las Fuerzas Armadas mexicanas ejerzan una mayor presencia e intervención en ciertas regiones del país, otorgando seguridad para los ciudadanos, ante el aumento de algunos delitos como son el secuestro y la extorsión, y ante la falta de confianza en autoridades locales, solicitando se extiendan las operaciones militares en todo el territorio nacional, lo que debe obligar a las instituciones del Estado y a la sociedad civil a diseñar en conjunto y con sustento en la propia Ley de Seguridad Nacional así como en la Ley de Seguridad Interior y sus fundamentos constitucionales, procesos, instrumentos y políticas, para consolidar un sistema de seguridad nacional que preserve la viabilidad, permanencia e integridad del Estado y de la sociedad con pleno respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Con las evidencias expresadas resulta primordial incluir dentro de cualquier plataforma para la reforma del Estado

o dentro de las reformas estructurales e institucionales más importantes del país, aquella que establezca un modelo de seguridad del Estado mexicano, distinguible con certeza entre sus ámbitos de seguridad pública, seguridad nacional, y desarrollada desde los componentes de este último, como lo son la seguridad interior y la defensa exterior. En el mismo sentido es imprescindible que se integren en nuestro marco jurídico y en el diseño de una política de Estado, los conceptos, componentes y responsables de la defensa exterior de la nación, lo que otorgará certeza jurídica, política y doctrinal para la intervención de las Fuerzas Armadas en dichas materias, también generará un sistema de transparencia para la sociedad en su conjunto así como la garantía del pleno respeto a los derechos humanos, en anticipación, inhibición, neutralización y combate a los antagonismos que hoy atentan contra la paz y la seguridad de los mexicanos.

CAPÍTULO V

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y SU CONEXIDAD CON LA SEGURIDAD NACIONAL

Antecedentes legislativos de las iniciativas que se dictaminaron por el Congreso de la Unión en materia de seguridad interior

De manera previa cabe señalar que la expedición de un marco jurídico para regular la intervención de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad interior o como lo ha señalado el propio Poder Judicial de la Federación, para regular la intervención de los institutos armados como coadyuvantes de la autoridad civil en materia de seguridad pública, ha sido una demanda solicitada desde hace casi dos décadas por diversos actores políticos, sociales, académicos y militares, especialmente en virtud de las órdenes giradas por el mando supremo para que ante la incapacidad de las autoridades civiles en diversas áreas geográficas, el poder militar de la nación se involucrara en operaciones para enfrentar el fenómeno criminal organizado, trascendiendo con dicha decisión de manera determinante las históricas operaciones militares que fundamentalmente se desarrollaban en el pasado únicamente en torno a la erradicación de cultivos ilícitos.

De las iniciativas que formaron de origen el contenido del dictamen discutido por la Cámara de Diputados, se integró una sola que se aprobó por el pleno de dicha Cámara y se envió en carácter de minuta a la Cámara de Senadores para posteriormente ser aprobada nuevamente por la Cámara de origen, sin cambios, el 15 de diciembre de 2017, promulgándose y publicándose entonces por el Ejecutivo Federal el día 21 de diciembre del mismo año, sin observaciones por parte del presidente de la República.

Las principales iniciativas que sustentaron el dictamen de origen fueron:

1. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, ambos del Partido revolucionario Institucional (PRI), presentada el 8 de noviembre de 2016.
2. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por la diputada Sofía González Torres, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentada el 14 de febrero de 2017.

Cabe destacar que se consideraron para la elaboración del dictamen en análisis por las comisiones responsables, además, cuatro iniciativas previas o que fueron retiradas por sus proponentes o que no le correspondía dictaminar a los diputados, sin embargo por la trascendencia del tema se

incluyeron y analizaron; se enuncian a continuación por orden cronológico:

1. Iniciativa con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, del diputado Jorge Ramos Hernández, del Partido Acción nacional (PAN), presentada el 26 de noviembre del 2015, que precluyó el 29 de abril del 2016.
2. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, del senador Roberto Gil Zuarth, del PAN, presentada en el Pleno del Senado, el 27 de septiembre de 2016.
3. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Nacional, de los diputados Manuel de Jesús Espino Barrientos y Candelaria Ochoa Ávalos del partido Movimiento Ciudadano (MC), presentada el 11 de enero de 2017, que precluyó el 14 de agosto de 2017.
4. Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, presentada ante la Comisión Permanente el 11 de enero de 2017.

Es de destacar que la Cámara de Diputados aprobó la Minuta enviada por la Cámara de Senadores, el día 15 de diciembre de 2017 en sus términos, es decir, sin modificaciones y fue enviada al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales;

el presidente de la República anunció el día 21 de diciembre del mismo año –día en el que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la citada legislación–, que no ejercería su facultad constitucional para realizar observaciones al contenido de la ley dejando al Supremo Tribunal del País la función de determinar cualquier aspecto de inconstitucionalidad que pudiera contener dicho marco jurídico.

Aspectos sustantivos de la Ley de Seguridad Interior y su conexidad con la doctrina y marco jurídico de la seguridad nacional

Estructura del marco jurídico integrado en la Ley de Seguridad Interior.

- ◆ La ley de seguridad interior consta de 34 artículos y 5 disposiciones transitorias.
- ◆ El capítulo primero tiene por objeto establecer las disposiciones generales.
- ◆ El capítulo segundo establece los supuestos y procedimiento para realizar la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.
- ◆ El capítulo tercero tiene por objeto regular la intervención de las autoridades federales.
- ◆ El capítulo cuarto expone normas relacionadas a la inteligencia para la seguridad interior.
- ◆ El capítulo quinto establece normas para el control de las acciones en materia de seguridad interior.

- ◆ El capítulo sexto establece un artículo respecto a las responsabilidades.

La ley tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los municipios, en la materia. Las disposiciones de la ley son materia de seguridad nacional. El propio ordenamiento vincula desde su primer dispositivo que la Ley de Seguridad Interior es materia propia de la seguridad nacional, citando el artículo 89, fracción VI y expresamente señalando que la misma tiene su génesis en la seguridad nacional, por lo que cualquier análisis e interpretación de la misma deberá ser realizada de manera sistemática con los establecido con el artículo constitucional ya citado y la propia Ley de Seguridad Nacional y demás ordenamientos vinculados a dicha materia.

La ley en cuestión define a la seguridad interior como la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional respetando los derechos humanos.

No obstante dicha definición deja un marco muy amplio para establecer los alcances y límites de la seguridad interior (lo cual sin duda obligará al Poder Judicial de la Federación a interpretar y al Poder Legislativo, en el futuro, a clarificar),

cabe destacar que prevalece el principio garantista que la sociedad mexicana se ha otorgado a sí misma en el ejercicio de su soberanía, al declarar que dicha condición que proporciona el Estado, debe respetar como una disposición obligatoria los derechos humanos.

Según el ordenamiento en análisis, la seguridad interior comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la propia Ley.

En este caso y a diferencia de lo que el poder legislativo dispuso en el artículo tercero de la Ley de Seguridad Nacional promulgada en 2005, donde definió a dicho ámbito como las “acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”, el legislador ha tenido una visión más integradora del ámbito de la seguridad interior, contemplando ahora dentro de dicha condición “órganos, procedimientos y acciones”.

Se establece que para el ejercicio de las atribuciones en materia de seguridad interior se deberán considerar los principios establecidos en la Ley de Seguridad Nacional. Dichos principios se encuentran considerados en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional y que incluyen los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona, garantías

individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. De nueva cuenta el legislador ha hecho hincapié en que tanto la seguridad nacional como su componente de seguridad interior deben regirse ante todo por la doctrina garantista que se ha establecido en nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, es de señalarse que la Ley de Seguridad Interior contempla como glosario que puede ser útil para la operacionalización e interpretación de la ley, las siguientes definiciones:

- ◆ Acciones de seguridad interior.
- ◆ Amenazas a la seguridad interior.
- ◆ Riesgo a la seguridad interior.
- ◆ Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.
- ◆ Fuerzas Armadas.
- ◆ Fuerzas Federales.
- ◆ Inteligencia para la seguridad interior.
- ◆ Seguridad interior.
- ◆ Seguridad nacional.
- ◆ Uso legítimo de la fuerza.

En cuanto a las definiciones consideradas en la ley que se analiza, cabe destacar que dicho ordenamiento somete la concepción y significado de la seguridad nacional, al que se encuentra declarado en la ley de seguridad nacional y del que ya he expuesto algunas observaciones al respecto, tanto de forma como de fondo, en los capítulos precedentes. También es de destacar que se distinguen las Fuerzas

Federales de las Fuerzas Armadas, circunscribiendo a las instituciones policiales del orden federal, las que la ley considera como “Fuerzas Federales”.

En el mismo sentido del análisis que se desarrolla, el marco jurídico citado expresa que la aplicación de la Ley corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y en su caso las Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.

La misma ley señala que se implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos que debe formularse según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

En ese sentido, la Ley de Seguridad Nacional dispone en su artículo 7 que en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive –que en este caso debe interpretarse que se refiere al Programa de Seguridad Nacional y las políticas públicas vinculadas a dicho instrumento programático–, se definirán temas de seguridad nacional. El mismo dispositivo expresa que para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

Al respecto cabe recordar que tanto la Agenda Nacional de Riesgos como el Programa de Seguridad Nacional

son dos instrumentos que deben ponerse a consideración y aprobación del Consejo de Seguridad Nacional. Analizando de manera sistemática este conjunto de preceptos, podemos señalar que lo que la ley determina como “temas de seguridad nacional”, además de los que expresamente se establecen en el orden jurídico, están los que se determinen en políticas públicas incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional y las políticas sectoriales vinculadas con la prevención y atención de riesgos y amenazas a la seguridad nacional que se encuentren en la Agenda Nacional de Riesgos.

Dicha tarea es sin duda de carácter continuo, en virtud de que la seguridad nacional como condición permanente y plataforma estratégica de estabilidad, integridad y permanencia del Estado no puede interpretarse como acciones intermitentes o esporádicas. Es así que la propia Ley de Seguridad Interior está proporcionando esa visión estratégica, ininterrumpida y de largo alcance.

Por otro lado, la ley en comento establece la obligación al Consejo de Seguridad Nacional (CSN) para emitir lineamientos para la participación de las entidades federativas en las acciones de seguridad interior, para la atención eficaz de la Agenda Nacional de Riesgos.

Se establece además de nueva cuenta que las acciones realizadas para la preservación de la seguridad interior con fundamento en la ley, se debe dar observando la protección de los derechos humanos y las garantías según lo establece la Constitución, los tratados internacionales y demás

instrumentos a los que se haya sometido nuestro país en dicha materia.

La misma ratificación del modelo garantista se expresa al señalar que las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la CPEUM, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Es así que el derecho a la libre manifestación de las ideas, la libertad de pensamiento, la libertad de culto, el derecho de petición y toda expresión manifiesta de los ciudadanos ya sea en forma de protesta, solicitud, petición o similares, no podrán ser consideradas como meritorias de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y de ninguna forma podrán ser identificadas como una amenaza.

El propio dispositivo establece que los límites establecidos para ejercer dichos derechos estarán sometidos a lo que disponga la Constitución Federal, aspecto que se identifica como natural y convergente a la lógica jurídica de lo que significa un Estado de derecho, en donde todo derecho o atribución a ejercer por parte de cualquier ciudadano o cualquier atribución o potestad delegada para ser ejercida por parte de una autoridad, debe estar enmarcado en el régimen de garantías, derechos fundamentales y potestades consagrados en el texto máximo de la República y que en el caso de existir ambigüedad o confusión al respecto de dichos límites, tal dilema deberá ser interpretado por el órgano de control constitucional que nuestro sistema tiene para ello.

Por otro lado, la ley que se analiza establece que la información que se genere bajo la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada como de seguridad nacional, sometiéndose a las disposiciones jurídicas aplicables. Esto significa que la información derivada de la aplicación de este marco jurídico, podría ser reservada conforme a los criterios establecidos para ello en la legislación aplicable en materia de acceso a la información, pero dejando un marco muy amplio para ello, en virtud de que para preservar la seguridad interior no se requiere necesariamente una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Es así que entonces existirían infinidad de políticas públicas implementadas para preservar dicha condición y que podrían derivar en información reservada.

Este asunto deberá ser analizado con mayor detalle por las instancias competentes, tanto en la Suprema Corte o en su caso en el propio Poder Legislativo Federal, desarrollando una interpretación sistemática y orgánica del texto fundamental vinculando el equilibrio entre los principios establecidos para la seguridad nacional, la seguridad interior y el derecho a la información, también establecidos en nuestra Carta Magna. Hay que recordar que entre los principios que rigen la seguridad nacional se encuentra la confidencialidad, pero por otro lado también subsiste el principio de transparencia en materia de seguridad nacional.

Por otro lado, se expresa que el presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las legislaturas de las Entidades Federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización

e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las amenazas a la seguridad interior.

Esta disposición ratifica el propio concepto de condición permanente por parte de la seguridad nacional y su componente de seguridad interior, al permitir que se diseñen, implementen y evalúen políticas públicas (que la ley llama acciones) para garantizar la permanencia, estabilidad e integridad del Estado mexicano y con el propósito de identificar y prevenir amenazas y riesgos a la seguridad interior antes que atender una situación irremediable. Esto significa que dicha intervención debe darse sin tener que llegar a una situación extrema en la que necesariamente ya se haya emitido una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior o los gobiernos locales hayan sido claramente rebasados para poder enfrentar la situación adversa que se presenta.

El dilema a clarificar en el futuro a este respecto se encontrará particularmente cuando dicha intervención implementando acciones de seguridad interior, se determine por discrecionalidad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal, en donde los ámbitos de discusión se visualizarán en la confrontación de competencias entre los órdenes de gobierno federal y local.

Respecto al procedimiento a seguir para poder expedir una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, el marco jurídico en comento señala que el presidente de la República, previa consideración del Consejo de Seguridad

Nacional, determinará la procedencia de la intervención de la Federación y expedirá, dentro de las 72 horas siguientes, contadas a partir de recibir la solicitud, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, la cual deberá notificarse por conducto de la SEGOB a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional que funge según lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional como el órgano de control legislativo en materia de seguridad nacional, así como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el mismo sentido deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas afectadas.

En este sentido debe señalarse que la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional tiene como facultad legal establecida expresamente por el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional lo siguiente: “Las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados”.

Como se puede apreciar de dicha disposición y analizando en su conjunto los preceptos establecidos en el dispositivo en comento, aunque dicha comisión tiene facultades genéricas para evaluar las políticas y acciones en materia de seguridad nacional como se establece en el proemio del artículo citado, en sus facultades específicas desglosadas en las fracciones del propio artículo 56, solo se identifican atribuciones para solicitar y conocer informes, y ninguna de ellas específica mecanismos acordes a un proceso de evaluación

en materia de seguridad nacional, lo cual impacta sin duda también cualquier intención de evaluar las acciones en materia de seguridad interior conforme a las atribuciones legales señaladas.

Como se ha expresado previamente, también las legislaturas de los estados así como los ejecutivos locales tienen atribuciones al respecto de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. En ese sentido, las peticiones realizadas por las legislaturas de los estados o en su caso por el ejecutivo estatal de que se trate deberán motivar su petición exponiendo los hechos, circunstancias, capacidades afectadas, población o instituciones en riesgo, enunciando estadísticas y demás probanzas que demuestren que existe una situación en la que deba declararse la afectación a la seguridad interior.

Esta disposición tiene el propósito de que la propia Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior se encuentre debidamente motivada y fundamentada, garantizando en primer término los derechos fundamentales de los ciudadanos, ante lo cual, cualquier acto de autoridad debe estar debidamente motivado y fundamentado. En segundo término, dicha obligación evita caer en hipótesis frecuentemente documentadas en las que simplemente los gobernadores o autoridades locales desisten o se inhiben de ejercer sus atribuciones en materia de seguridad ciudadana, ya sea por sometimiento, cooptación o contubernio con diversos antagonismos y con ello pretender delegar a las instituciones federales toda la responsabilidad en materia de seguridad otorgada en función de proteger a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto.

La propia Ley de Seguridad Interior establece en su artículo 13, fracción V que no obstante se haya realizado la petición para realizar una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior por parte de las instancias locales, estas de ninguna manera se podrán inhibir de colaborar e intervenir para enfrentar la amenaza de la que se trate.

Entre los requisitos que debe contener una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior se contemplan entre otros, la autoridad coordinadora y las demás que participarán; cuál es la amenaza que se enfrenta; cuál es el área geográfica que comprende la Declaratoria; cuáles son las acciones que deban desarrollar las autoridades locales para enfrentar la amenaza y en su caso determinar la intervención de la Fuerza Armada permanente así como la temporalidad de dicha Declaratoria. Esta disposición establecida en el artículo 14 del ordenamiento analizado, es sin duda una de las más importantes en cuanto a la regulación de la intervención para preservar la seguridad nacional y su componente de seguridad interior, al otorgar certeza jurídica tanto a los ciudadanos como a las autoridades intervinientes respecto a quiénes, cuándo, dónde y cuánto tiempo deban intervenir con dicho propósito.

El mismo dispositivo legal en comento señala que la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrá determinar la realización simultánea de acciones de seguridad interior en diversas áreas geográficas del país, cuando por la naturaleza y características de la amenaza o de los agentes que participan en su comisión, no sea materialmente posible circunscribir sus causas, manifestaciones

o resultados a una entidad o área específica. Puede interpretarse que lo anterior encuentra su motivo en virtud de amenazas emergentes y asimétricas que por su naturaleza, recursos o métodos de lucha hacen imposible que pueda determinarse con certeza y claridad una sola área geográfica de afectación, lo cual por ejemplo puede identificarse ya sea con el fenómeno terrorista o el crimen organizado que incluso mantienen operaciones de carácter transnacional.

En el mismo contexto se establece que la Declaratoria deberá fijar la vigencia de la intervención de la Federación, la cual “no podrá exceder de un año”. Agotada su vigencia, cesará dicha intervención, así como las acciones de seguridad interior. Dicha temporalidad podrá prorrogarse por acuerdo del presidente de la República si existiera causa justificada para ello y las motivaciones de origen subsistan.

Esta disposición ameritará hacia el futuro un mayor análisis por parte las instancias jurisdiccionales y de interpretación jurídica correspondientes, así como de los propios órganos parlamentarios, instituciones públicas y grupos sociales interesados, en virtud de la necesidad de analizar cualquier atribución otorgada para el ejercicio discrecional por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal para prescribir una prórroga que no establece límites ni órganos de control –más que de información– a las propias instancias a las que se notificó en la génesis de la misma Declaratoria.

Por otro lado, se otorgan atribuciones al presidente de la República para que en el caso de situaciones que pongan en grave peligro a la población o al funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el titular del Poder

Ejecutivo Federal pueda ordenar acciones inmediatas a las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, emitiendo en el menor tiempo posible la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Esta disposición debe ser una hipótesis normativa de excepción y no una regla general, en virtud de que el ámbito estratégico de la seguridad nacional y su componente de seguridad interior –en caso de que el Estado y la sociedad como partícipe, haya operacionalizado adecuadamente las hipótesis de riesgos y de amenazas– habrá generado conocimiento anticipatorio y prospectivo derivado del desarrollo de inteligencia estratégica y políticas de Estado para prevenir e inhibir tales riesgos y amenazas.

Esto significa que cuando las políticas de seguridad nacional se diseñan, implementan y evalúan de manera eficiente, las instituciones del Estado no tendrán que estar “apagando fuegos y atendiendo emergencias” excepto aquellas que se derivan de fenómenos meteorológicos, naturales o antropogénicos, los cuales aun así, aunque son difíciles de prospectar y anticipar, el Estado mismo puede prepararse y organizarse de manera adecuada para enfrentar dichas hipótesis con la debida anticipación a su materialización.

En continuidad con el análisis desarrollado, el marco jurídico de la seguridad interior establece que las acciones de seguridad interior que lleven a cabo las autoridades federales en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno. Así mismo la intervención de las Fuerzas Armadas no podrá considerarse en ningún caso como acción de seguridad pública.

Este último enunciado es relevante en tanto que el legislador establece una diferencia fundamental entre los ámbitos de la seguridad pública y de seguridad interior. Es así también que se ratifican los fundamentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública establecidos en el artículo 21 constitucional citado con anterioridad y que señala lo siguiente:

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas [...].

Como se observa, el artículo constitucional citado a la letra (el resaltado es propio), establece que la seguridad pública es una función de los tres niveles de gobierno, que las instituciones de seguridad pública serán de “carácter civil” y que

tanto el Ministerio Público como las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Prosiguiendo con nuestro análisis, ni las instituciones armadas ni sus acciones podrán considerarse incorporadas al ámbito de la seguridad pública, tal cual lo ha dispuesto el legislador en la Ley de Seguridad Interior y en sometimiento a lo dispuesto por el Constituyente Permanente en el artículo 21 de la Ley Fundamental.

La propia ley establece los requisitos para la intervención de las instituciones armadas en las que las Fuerzas Armadas solo intervendrán habiendo una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y cuando las Fuerzas Federales sean insuficientes para enfrentar a la amenaza. Hay que recordar que la misma ley ha dispuesto concebir como Fuerzas Federales a las instituciones policiales del orden federal.

En dicha intervención el presidente “debe designar” (a propuesta de los secretarios de la Defensa y Marina) a un comandante militar que dirigirá las acciones interinstitucionales que se deban desarrollar. Se le otorgan atribuciones a dicho comandante militar para establecer responsabilidades, protocolos de actuación y canales de comunicación tanto de las autoridades civiles como militares.

Esta disposición también será meritoria de un análisis con mayor detenimiento por parte de las instancias competentes de los diversos poderes públicos a la luz de algunas de las interpretaciones constitucionales que el Poder Judicial ha realizado con anterioridad, estableciendo algunas formulaciones precedentes y que servirán de base para

las discusiones y deliberaciones relacionadas al modelo de seguridad que se pretenda consolidar en el país hacia el futuro.

En el mismo sentido de las disposiciones analizadas de la ley en comento, se expresa que cuando la amenaza no requiera de la intervención de las Fuerzas Armadas, el presidente de la República designará a la autoridad civil coordinadora de las acciones derivadas de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior a propuesta del Secretario de Gobernación.

En el artículo 23 de la misma ley se establecen las responsabilidades por parte de las autoridades locales para enfrenar la amenaza que originó la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Entre ellas se encuentran las de aportar información requerida, prestar auxilio y colaboración a la autoridad federal coordinadora, inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos necesarios para superar la amenaza así como cumplir con los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

En ese sentido se puede desprender que aunque la misma ley ha distinguido los ámbitos de seguridad pública con el de seguridad interior, es en este dispositivo entre otros, en los que se enuncia que existe una vinculación entre ambos ámbitos (seguridad pública y seguridad interior) y no pueden ser excluyentes, pues como veremos en las interpretaciones del Poder Judicial de la Federación, un fenómeno que afecta la seguridad pública puede convertirse en una afectación a la seguridad interior, es decir,

que impacta la seguridad nacional y por ello se actualiza la hipótesis de intervención de la Fuerza Armada permanente que se establece en el artículo 89, fracción VI, para enfrentar la amenaza de la que se trate, pero estableciendo dicha intervención ya en el ámbito de la seguridad interior y reconociendo la amenaza como un fenómeno que impacta la seguridad nacional.

Respecto a lo que la ley denomina “fenómenos naturales perturbadores”, la intervención de las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, se sujetará a lo previsto en la Ley General de Protección Civil y, en su caso, a lo dispuesto en la presente Ley.

Se llevarán a cabo las acciones de seguridad interior para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.

Estas acciones son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran. Esta disposición establecida en el artículo 26 de la ley analizada, nuevamente ratifica el objetivo de que para preservar la seguridad interior como componente de la seguridad nacional, no solo se atiende a situaciones extremas de gravedad o de emergencia, sino que es una tarea permanente, anticipatoria y con visión en el horizonte estratégico, en virtud de que los riesgos y en su caso amenazas que pueden afectar la seguridad nacional, no

necesariamente son repentinos y, al contrario, en la mayoría de los casos –considerando particularmente las amenazas asimétricas y emergentes–, las mismas se van consolidando como factores o fenómenos que van minando las capacidades sociales e institucionales para terminar afectando gravemente la estabilidad social y el orden institucional.

Esto no significa que las políticas a diseñar e implementar en ese modelo de actuación permanente deban ser las mismas que las que se efectúan ante una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior pues en esta hipótesis, estaríamos ya ante una situación extrema de gravedad y que por consiguiente requeriría de acciones y procesos igualmente para el empleo del poder nacional con ese perfil de urgencia.

En el mismo sentido cabe expresar también que en la mayoría de los casos, en ese modelo permanente de actuación de las instituciones para preservar la seguridad interior, la gran responsabilidad recaerá en las instituciones civiles, de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes públicos, así como de las organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, por otro lado, la ley señala que cuando las Fuerzas Armadas realicen acciones de seguridad interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito. En dicho caso, las Fuerzas Armadas solo deben limitarse a preservar el lugar de los hechos así como dar asistencia médica a quien lo requiera. Así mismo deberán poner a disposición de la autoridad competente a los detenidos si los hubiere por conducto o en coordinación

de la policía. Esta obligación impuesta en el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior se encuadra con la propia disposición constitucional contenida en el artículo 21 ya citado y por la cual el sistema de seguridad pública será de carácter civil y que corresponde al Ministerio Público como a las instituciones policiales la función de prevenir, investigar y perseguir la comisión de actos delictivos y no a las instituciones armadas.

En cuanto a las atribuciones en materia de inteligencia, la ley en comento expresa en su artículo 30 que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias. Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información. Se señala que toda la obtención de información deberá hacerse con respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución.

Es de destacar, como se ha señalado en otros apartados, que la Ley de Seguridad Nacional contiene en su Título III un apartado relativo a la “Inteligencia para la Seguridad Nacional” en el cual únicamente se otorgan atribuciones en materia de inteligencia al CISEN, ratificando en el también artículo 30 de la Ley de Seguridad Nacional que “la información solo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas”, dejando un vacío en cuanto a las atribuciones y marco de legalidad en el que se deben desarrollar las tareas de inteligencia para la seguridad nacional

efectuadas por las instituciones armadas y otros órganos competentes en materia de seguridad nacional.

Con esta disposición establecida en la Ley de Seguridad Interior, se otorga un marco de certidumbre jurídica a la sociedad en general y a los ciudadanos en particular, así como a las instituciones que realizan inteligencia para preservar la seguridad nacional, otorgando competencia para ello y salvaguardando los derechos fundamentales de las personas.

El artículo 31 de la ley analizada señala que en materia de seguridad interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la Ley. Así mismo, en el artículo 32 establece que el titular de la autoridad coordinadora de las acciones de seguridad interior, mantendrá informado al presidente de la República de las acciones realizadas, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación y en el artículo 33, obliga al titular de la Secretaría de Gobernación a remitir un informe a la Comisión Bicameral del Congreso de la Unión que como se ha señalado –según se establece en la Ley de Seguridad Nacional– funge como órgano de control legislativo en materia de seguridad nacional.

El artículo 34 de la Ley de Seguridad Interior establece el marco por el cual serán sometidas las funciones de seguridad interior en materia de responsabilidades, señalando que el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades establecidas en la Ley de Seguridad Interior serán sancionadas conforme a lo establecido en el Sistema de

Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Sistema Nacional Anticorrupción contemplados en los artículos 109 y 113 de la Constitución.

En el artículo segundo transitorio se señala que las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes; y en su caso con los recursos que aporten las entidades federativas y municipios afectados.

En el artículo quinto transitorio se establece que dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en los que se estuvieren realizando acciones que puedan ser materia de una declaratoria de protección en términos de la misma, a efecto de solicitar la declaratoria correspondiente, deberán, en el ámbito de sus atribuciones, presentar un programa con plazos, acciones y presupuesto para dar cumplimiento al modelo de función policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que incluya los objetivos respecto al estado de fuerza mínimo requerido, las condiciones de desarrollo policial, así como protocolos, evaluaciones y las unidades operativas y de formación necesarias para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad.

Consideraciones adicionales para reflexionar sobre la Ley de Seguridad Interior

Ha sido de dominio público que la discusión, aprobación y publicación de la Ley de Seguridad Interior –que había sido reclamada por diversidad de instituciones y organizaciones desde hace años– ha generado diversas ópticas y puntos de vista muchas veces confrontados, sin embargo, con un propósito científico y de análisis jurídico que nos corresponde hacer desde el pensamiento académico, para ser útiles en la consolidación de una taxonomía que integre la doctrina, el marco jurídico y la política de seguridad nacional de manera sistémica, me parece oportuno plantear algunas reflexiones sobre dicha discusión –jamás estableciendo las mismas como absolutas o implacables–, pues estoy plenamente consciente del proceso que vive nuestro país para decidir qué modelo de seguridad es el que corresponde mejor a los tiempos y circunstancias actuales y futuras, visualizando siempre que cualquier modelo elegido debe garantizar el derecho de la sociedad a vivir en un régimen de instituciones que preserven la seguridad de la nación y de la sociedad en su conjunto y en donde se garantice la paz, la democracia y los derechos humanos.

Como se ha citado en otros apartados, sustento de nueva cuenta las disposiciones constitucionales que regulan nuestra materia. El artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución Federal establece la siguiente facultad al Congreso de la Unión: "Para expedir leyes en materia de

seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

En el mismo sentido el artículo 89, fracción VI del texto fundamental y como se ha expuesto en el capítulo relativo al marco jurídico general, se establece la siguiente atribución al titular del Ejecutivo Federal:

Artículo 89. VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Siendo que el propio texto fundamental ha establecido que para preservar la seguridad nacional se debe proteger la seguridad interior y la defensa exterior de la nación, se considera que la propia norma fundamental sí considera el ámbito de la seguridad interior como un ámbito del cual el presidente tiene la responsabilidad de preservar. En ese sentido, el Congreso tiene facultad para legislar en materia de seguridad nacional y, con ello, para legislar en materia de seguridad interior y defensa exterior, pues no puede excluirse el ámbito de la seguridad interior de la seguridad nacional. Por ello desde este punto de vista no puede considerarse inconstitucionalidad alguna respecto a las facultades del Congreso para legislar en la materia de seguridad interior.

Adicionalmente, como se ha expuesto previamente, el concepto jurídico de seguridad interior se ha integrado

en diversos ordenamientos jurídicos previos a la expedición de la propia Ley de Seguridad Interior, concepto que proviene de manera originaria desde el texto original de la Constitución de 1917 y los textos fundamentales precedentes.

Cabe destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivado en principio de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 relacionada con la intervención de las Fuerzas Armadas como coadyuvantes de la autoridad civil en materia de seguridad pública, resolvió entre otras consideraciones los siguientes criterios, los cuales servirán como referente para las nuevas interpretaciones y criterios formulados por el máximo tribunal del país como a la sociedad en general en su deliberación respecto al modelo de seguridad que se pretenda formular en el futuro:

Tesis jurisprudenciales

Tesis 34/2000

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE.

Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos,

es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el título primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas, sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en este, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.

En este criterio, el órgano que interpreta el texto fundamental y las acciones del instituto armado, establece como fundamento de las funciones de las Fuerzas Armadas el principio de legalidad, ante lo cual debe considerarse que el otorgar un marco jurídico que regule y establezca las hipótesis de intervención de personal militar en el orden social es una obligación y por lo cual el expedir una ley para ello resulta una necesidad indispensable. No debe omitirse que, como se puede apreciar el texto *in fine* de dicho criterio, persiste una confusión al citar el ámbito de “la seguridad

pública interior” el cual no existe, pues se trata de dos ámbitos que mantienen vinculación, pero sus dimensiones son distintas.

Como se ha citado previamente, el ámbito de la seguridad pública tiene el propósito de proteger y preservar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas mientras que la seguridad interior preserva la integridad, permanencia y estabilidad del Estado y con ello de la sociedad, siempre garantizando que el enfoque final de dicho ámbito sea la preservación de las instituciones, no como fin, sino como medio para garantizar la protección final de la sociedad salvaguardando la filosofía garantista que hemos sustentado reiteradamente en este texto.

Tesis 36/2000

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129 de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión disciplina militar no se pretendió determinar

que las fuerzas militares solo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. *Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública.* Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo por sí y ante sí, sino que *es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.*

En el texto de interpretación que se cita en la tesis precedente, se establece que en un análisis sistemático y lógico jurídico de las disposiciones constitucionales relacionadas con la garantía de legalidad, las hipótesis y requisitos constitucionales para la suspensión de garantías establecidas en el artículo 29, la disposición descrita en el artículo 129, especialmente respecto a la letra que señala que “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar” y todo ello en conexidad con la disposición y obligación del titular del Poder Ejecutivo Federal para preservar la seguridad nacional y con ello la potestad de poder

emplear la Fuerza Armada permanente para garantizar la seguridad interior y la defensa exterior como componentes de la seguridad nacional establecidos en el artículo 89, fracción VI “no se pretendió determinar que las fuerzas militares solo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita”.

Esto es que las fuerzas militares pueden actuar fuera de sus cuarteles estableciendo las hipótesis para ello, entre las cuales se encuentran que exista una perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto ante lo cual debe interpretarse que tienen la facultad para realizar acciones para superar dicha situación de emergencia “en los términos de la ley que al efecto se emita” que para lo cual precisamente se ha promulgado la ley de seguridad interior.

El mismo criterio añade que “es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública”. Es así que se ratifica con claridad que aún sin haber determinado la suspensión de garantías que está prevista en el artículo 29 constitucional, el texto fundamental otorga la atribución a cualquiera de las tres Fuerzas Armadas para actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas de seguridad pública. En el mismo

sentido el criterio establece condiciones y límites a dicha facultad, resaltando que de ningún modo dicha actuación puede realizarse por sí y ante sí, sino que es imprescindible que las fuerzas militares intervengan a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que emanan del texto fundamental, así como de los tratados internacionales que ha suscrito el Estado mexicano.

Es así que se establece que ante la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervengan en apoyo de las autoridades civiles en tareas de seguridad pública –que hoy la ley determina como intervención en el ámbito de la seguridad interior–, deben actualizarse las hipótesis de que exista una solicitud expresa, fundada y motivada de las propias autoridades civiles, y de que en todo caso las fuerzas militares se encuentren subordinados a la autoridad civil y sometidas al orden jurídico establecido en el propio texto fundamental, todas las leyes emanadas del mismo, así como de los tratados internacionales.

Es de destacar que dicho criterio no establece cuál debe ser la autoridad civil a la que deban estar subordinadas las fuerzas militares en dichas actuaciones, sin embargo hay que recordar que –en todo caso–, el mando supremo de las Fuerzas Armadas recae constitucionalmente en el presidente de la República. No obstante lo anterior este será uno de los criterios que habrán de profundizarse, pues no es lo mismo subordinar un mando militar territorial de región o

de zona a las determinaciones que realice el presidente de la República y comunique a través del Alto Mando como constitucionalmente se prevé, que subordinar el mando militar a un presidente Municipal como se pretendió establecer en la minuta aprobada por la Cámara de Senadores en 2010, respecto a la reforma de la Ley de Seguridad Nacional y que pretendía incorporar en dicho instrumento normativo los requisitos para realizar una Declaratoria de Afectación a la Seguridad Interior así como su operacionización. Con mayor razón sería grave tal situación, considerando que en el caso de autoridades civiles locales se ha presentado evidencia suficiente respecto al fenómeno de infiltración y control por parte del crimen organizado en decenas de autoridades municipales.

Tesis 37/2000

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUELLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.

El artículo 89, fracción VI, de la Constitución, faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no solo la seguridad exterior del país,

sino también la interior, lo que de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. *Por estas razones, las Fuerzas Armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto –previstos por el artículo 29 constitucional– se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.* En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar estos a la gravedad que supone el texto constitucional o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

Este criterio resalta de nueva cuenta que el presidente de la República tiene la facultad de utilizar al instituto armado para salvaguardar la seguridad exterior del país, así como la seguridad interior derivado de la disposición fundamental expresada en la multicitado artículo 89, fracción VI de la Constitución Federal.

En el mismo sentido ratifica que para actualizar dicha hipótesis se debe fundar y motivar conforme al principio de legalidad establecido en el artículo 16 del propio

texto fundamental. El mismo criterio establece que aún sin haberse actualizado las circunstancias previstas en el artículo 29 constitucional para decretar la suspensión de garantías, las Fuerzas Armadas están facultadas para intervenir en caso de que “se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones” que ameritarían entonces la debida suspensión de las garantías individuales.

Prosiguiendo con su alocución, el criterio en comento expresa que dicha intervención de las fuerzas militares debe hacerse cumpliendo con los requisitos de “cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado”. Es así que aquí se expresa la necesidad de que se incluya en el proceso de intervención de las fuerzas militares en la atención de la situación de emergencia o gravedad de la que se trate, instituciones de vigilancia para garantizar el respeto de las garantías individuales o derechos fundamentales como lo puede ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aspecto que está contemplado en el texto normativo de la Ley de Seguridad Interior.

Tesis 38/2000

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando estas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la Declaratoria de Suspensión de Garantías Individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con

que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Este criterio expresa, como se ha hecho en otras interpretaciones ya analizadas previamente, que las Fuerzas Armadas tienen la facultad para actuar en auxilio de las autoridades civiles en materia de seguridad pública, lo cual podrá realizarse cuando exista una solicitud de la propia autoridad civil y por lo cual no puede hacerse *motu proprio*, por sí o ante sí. En el mismo sentido establece que con fundamento en el artículo 89, fracción VI de la Constitución, el presidente de la República puede disponer de la Fuerza Armada permanente, es decir de las tres Fuerzas Armadas para preservar la seguridad interior y lo anterior sin necesidad o requisito previo de que deba decretarse la suspensión de garantías establecida en el artículo 29, constitucional.

Dicha intervención también se motiva en función de que “la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables” con lo cual de nueva cuenta obliga a que dicha intervención se realice en estricto apego a lo dispuesto en la Carta Magna, así como en la legislación aplicable.

Tesis 39/2000

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de

diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las *leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada*, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que se justifica la participación en el referido consejo de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

En el criterio citado, el máximo tribunal del país en su función de control de constitucionalidad, clarifica que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, no violentan el artículo 21 constitucional al formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en virtud de que en una interpretación gramatical y causal teleológica de dicho dispositivo fundamental, gracias a que la coordinación de la federación, los estados y los municipios en materia de seguridad pública no deben excluir a ninguna autoridad.

No obstante lo anterior, hay que recordar como se ha expresado previamente, que el legislador ha dispuesto que ante la intervención de las Fuerzas Armadas derivada de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, de ninguna forma podrán ser consideradas sus acciones como de seguridad pública, ante lo cual en el futuro próximo, tanto el órgano de control de la constitucionalidad como la sociedad, deberán realizar ajustes a los argumentos interpretativos, así como a la forma en que están integradas y funcionando las instancias gubernamentales de los tres

niveles de gobierno para preservar la seguridad pública como la seguridad nacional.

En el mismo sentido, se expresa que el Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como propósito “lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada”. En este caso es la única ocasión en la que en su función interpretativa, el órgano de control de la constitucionalidad enuncia una amenaza como lo es la delincuencia organizada, aunque vincula dicha amenaza con el ámbito de la seguridad pública.

Al respecto cabe recordar que el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, establece como amenazas a la seguridad nacional, entre otras, las dispuestas en las fracciones III y V que citan a la letra respectivamente como amenazas “Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” y “Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada”.

Es así que el propio legislador ha dispuesto que dicha amenaza se encuentra encuadrada en el ámbito de la seguridad nacional y, por ello, en su componente de la seguridad interior. En vinculación con lo anterior, la Ley de Seguridad Interior expresa en su artículo 4, fracción II, lo siguiente respecto a lo que deberá entenderse como amenazas a la seguridad interior:

Amenazas a la seguridad interior: las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el

artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional.

Como puede observarse en el texto particularmente resaltado, la Ley de Seguridad Interior obliga a articular la conexidad de las amenazas a la seguridad interior con las dispuestas por la Ley de Seguridad nacional en su artículo 5, sin embargo resaltando que deberán encuadrarse como amenazas a la seguridad interior aquellas que están contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional y que tienen su origen en territorio nacional.

Como se ha expresado previamente, el criterio jurisprudencial analizado enuncia a la delincuencia organizada, interpretando que dicho fenómeno representa una afectación a la seguridad pública. No obstante lo anterior y derivado de un análisis sistemático de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior y su conexidad con la Ley de Seguridad Nacional, la delincuencia organizada se encontraría más bien como una amenaza a la seguridad nacional y su componente de seguridad interior en el caso de que existan “actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” o “actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada”.

Ambas hipótesis establecen sus supuestos ante una incapacidad de la autoridad para actuar en contra la delincuencia

organizada, siendo que en la primera se refiere a la incapacidad de la “autoridad” en general para actuar contra la delincuencia organizada y en la segunda haciendo referencia específicamente a los actos que pretendan obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales en contra de la delincuencia organizada.

Otro aspecto que habrán de debatir y clarificar las instituciones y la sociedad hacia el futuro es lo que se ha citado expresamente respecto al artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior en lo relativo a que las amenazas que afectan dicho ámbito deberán encuadrarse en aquellas que se encuentran enunciadas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional y que tienen su origen en territorio nacional.

La discusión se derivará en función de que las amenazas híbridas y asimétricas que hoy están afectando el orden, la estabilidad mundial y de las naciones –como, entre otras, se encuentra el crimen organizado– así lo ha señalado la propia Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito, son fenómenos que tienen un carácter transnacional y no necesariamente tienen su origen en territorio nacional.

Cabe destacar al respecto que existen organizaciones criminales de origen transnacional y que operan actualmente en el país, como lo son la mafia calabresa denominada ‘Ndrangheta, la Mara Salvatrucha de origen estadounidense-salvadoreño, organizaciones criminales relacionadas con el narcotráfico de origen colombiano, entre otros grupos, que se han vinculado y asociado con organizaciones criminales de origen nacional y que difícilmente se puede determinar con certeza si el antagonismo o las acciones realizadas

por dicho antagonismos y que estarían afectando alguna parte del territorio nacional y la sociedad, tuviera estrictamente un origen nacional, siendo un fenómeno de naturaleza híbrida, asimétrica y transnacional.

CAPÍTULO VI

ÍNDICE DE AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

Hay dos factores esenciales, si bien no exclusivos pero sí imprescindibles desde mi óptica, que deben considerarse para determinar que existe una afectación a la seguridad interior. El primero es la capacidad o potencia del actor o factor antagónico que pudiera estar afectando la seguridad de los ciudadanos y el legítimo ejercicio de la autoridad. El segundo está relacionado con la capacidad institucional de la autoridad local legítimamente constituida.

Pese a que pueden encontrarse diversas formas y modelos para determinar una afectación a dicha condición, lo relevante es que se continúe desde el ámbito académico la investigación sobre diversas fórmulas para acotar el ámbito de discrecionalidad por la cual se puede emplear la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad nacional y particularmente en lo que se refiere a la seguridad interior.

El índice de afectación a la seguridad interior (IASI) puede ser un instrumento a utilizar por las instancias de seguridad nacional para determinar el grado de afectación a la seguridad interior y por lo cual debiera determinarse la intervención de la Fuerza Armada permanente en determinadas circunstancias. Esta proposición se expondrá meramente en su fase enunciativa y como aproximación, en

tanto que en trabajos posteriores se propondrá en su fase experimental.

Las variables que aquí se integran están a discusión, sin embargo, me parece pertinente enriquecer el análisis sobre los instrumentos que tiene el Estado mexicano para determinar con objetividad el nivel de afectación que tiene la condición de seguridad en nuestro país y así mismo inhibir el nivel de discrecionalidad con el que se ha dispuesto de las Fuerzas Armadas para tareas en materia de seguridad interior.

Esta proposición –que debo señalar inacabada– tiene su génesis en algunas de las deliberaciones que desarrollé en mi proyecto de investigación durante la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales en el 2010, y que posteriormente ha sido enriquecido por compañeros y colegas estudiosos de la materia de la seguridad nacional fuera del Sistema Educativo Militar y en estricto ejercicio meramente académico, pero ante el que asumo plena responsabilidad.

El índice de afectación a la seguridad interior pretende medir la vulnerabilidad y riesgo que pudiera tener el Estado mexicano frente a antagonismos que están integrados en los indicadores y que por el nivel de fuerza del antagonismo o por la debilidad o menor fuerza institucional, se convierten en una afectación a la seguridad interior. Los antagonismos que están integrados en esta fase de construcción del índice referido, se componen de factores considerados como asimétricos y que pretenden dañar o afectar la estabilidad, permanencia y viabilidad del Estado, por lo cual,

los factores adversos (como los fenómenos derivados de la naturaleza y el medio ambiente) no están considerados.

Como se podrá apreciar en su momento, el índice en cuestión no solo busca identificar la capacidad de impacto derivado del actuar de los antagonismos, sino que añade variables que potencian dicho impacto por las condiciones socioeconómicas del área geográfica que se pretende evaluar.

Esta proposición se puede formular de la siguiente manera:

$$IASI = \frac{NA}{FIE}$$

Donde:

NA: nivel de amenaza; FIE: fuerza institucional del estado.

Con base en las prevenciones expresadas en el párrafo anterior, en una fase inicial como antagonismos (A) podrían considerarse a las organizaciones del crimen organizado (NOCO), las organizaciones terroristas o capaces de emplear métodos terroristas (NOT) y las organizaciones o grupos armados fuera de la ley (NOS). Esto se formularía de la siguiente manera:

$$A = NOS, NOCO \text{ Y } NOT$$

Como se podrá observar existirán hipótesis de riesgo o amenaza en determinadas áreas geográficas del país donde confluyen más de uno de los grupos u organizaciones

antagónicas, lo que aumentará el nivel de afectación al orden social y el Estado de derecho, y con ello puede determinarse una afectación a la seguridad interior.

Las variables que se proponen para integrar el indicador “nivel de amenaza” del antagonismo en cuestión, consideran diversos componentes para calcular lo más objetivamente posible el poder y capacidad de afectación (PASS) y son integradas como multiplicadores al número de organizaciones antagónicas identificadas en un área geográfica estratégica que se encuentre en análisis por una posible afectación a la seguridad interior.

1. Los multiplicadores para determinar la capacidad de afectación por parte de una amenaza se componen en primer término del grado o nivel de intención de afectación (NIA), que es una variable que se debe clasificar con criterios derivados de la inteligencia y conocimiento desarrollado previamente respecto al antagonismo en cuestión y del que se pueda ponderar por el decisor público la peligrosidad del grupo u organización antagónica ya sea por sus métodos de lucha, el *modus operandi* o la radicalidad de sus acciones y grado de afectación que se haya efectuado o se pretenda efectuar en contra de la sociedad civil y las instituciones.

Esto es relevante para distinguir por ejemplo, la capacidad de daño que puede tener un grupo armado de perfil político-militar o una organización criminal capaz de efectuar atentados contra la sociedad civil o en contra de instalaciones estratégicas, que pudieran afectar de manera grave

el desarrollo o la estabilidad en el país o en una parte del territorio, y debe permitir diferenciar en todo momento aquellos grupos sociales que aunque puedan expresar ideas de corte radical, su propensión a efectuar actos que causen daños graves a la sociedad son menores. Esto debe generar que el decisor público pueda tener herramientas para evitar en toda circunstancia confundir el ámbito de la protesta social o la libre manifestación de las ideas (como derechos fundamentales consagrados en nuestro marco constitucional) e impedir que pudiera imputársele alguna responsabilidad penal o de otra índole ante la autoridad jurisdiccional por el simple ejercicio de sus derechos constitucionales.

Es pertinente proponer ciertos criterios para ponderar el nivel de intención de afectación (NIA), pues no puede ser evaluada la capacidad de un antagonismo con los mismos parámetros; por ejemplo, aquel que se presume tiene 50 elementos de aquel del cual se presume integra 500; o aquel del que se tiene evidencia que utiliza armas cortas principalmente, de el que utiliza fusiles Barret .50 o lanzacohetes antiaéreos, como han empleado algunas organizaciones antagónicas en sus enfrentamientos contra la autoridad. Como producto del desarrollo de inteligencia se podrá inferir o tener una aproximación del número de integrantes, el tipo de armamento utilizado, la proporción de agresiones a instituciones públicas o grupos sociales, respecto a la población del área geográfica analizada así como el nivel de adiestramiento que se ha identificado en los individuos que integren el grupo u organización que está afectando la seguridad ciudadana.

Otro factor que podría coadyuvar en definir las capacidades del grupo u organización que está afectando a la sociedad es identificar si dicha organización pertenece a una plataforma financiera regional o nacional de la cual se fortalece, o incluso si pudiera recibir financiamiento internacional; ambos factores pudieran aumentar las capacidades de fuego, de movilidad, de organización, despliegue táctico y soporte social en una región determinada.

2. Otro de los multiplicadores para dimensionar el poder y capacidad de afectación por parte del antagonismo es el nivel de influencia en la percepción y la opinión pública del propio antagonismo (NIPP). El grado de influencia de un fenómeno como el criminal, el terrorismo o el efectuado por grupos armados sobre la opinión pública resulta ser determinante para las decisiones que se tomen en el nivel supremo del Consejo de Seguridad Nacional para determinar una afectación a la seguridad interior.

Uno de los objetivos que los grupos antagónicos –particularmente los de corte terrorista o algunos grupos del crimen organizado– han establecido como métodos de actuación es el afectar directamente a la población civil y propagar el miedo en la sociedad, lo que conlleva un reclamo y presión en contra de la autoridad legítima, afectando política, económica y administrativamente a las instituciones del Estado además del evidente daño en contra de los ciudadanos.

Por esta razón, el decisor en materia de seguridad nacional debe evaluar el nivel de percepción pública respecto al

antagonismo en cuestión, mediante el monitoreo de medios de comunicación, encuestas y otros instrumentos cualitativos y cuantitativos para determinar si cierta afectación derivada de las acciones de un antagonismo está influyendo y de qué forma en la percepción de los ciudadanos, determinando o ponderando hasta donde sea posible su cuantía.

El nivel de impacto o influencia en la percepción y la opinión pública (NIPP) puede calcularse entre otras herramientas identificando en el monitoreo periódico de medios de comunicación impresos y electrónicos de mayor circulación, el número de notas difundidas relacionadas con las acciones del fenómeno antagónico que está afectando la seguridad de los ciudadanos, dividiéndolas entre el total de notas difundidas relacionadas con los asuntos públicos (NP).

Con un criterio similar al monitoreo que frecuentemente hacen algunas dependencias y entidades de la administración pública, pueden distinguirse las notas negativas (NN) de aquellas positivas respecto a la autoridad legítima, para evaluar el nivel de impacto social que está teniendo en la percepción pública el fenómeno de afectación. Es así que dicho concepto podría expresarse de la siguiente manera:

$$NIPP = \frac{NN}{NP}$$

3. El último multiplicador como factor exponencial que pretende determinar el poder y capacidad de afectación de un antagonismo es el factor resultante del número de delitos dolosos y con violencia documentados en el área geográfica

a evaluación, expresando el índice derivado de la densidad demográfica de la propia demarcación en evaluación (NUDEVI). Esta información se ha ido homogeneizando en las instituciones de seguridad pública, considerando criterios establecidos a nivel internacional y que en el caso de México compete al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la integración de los índices relativos a dicho factor.

Para determinar el factor de violencia se puede optar por dividir el total de delitos violentos (TODEVI) documentados en el área geográfica evaluada respecto al total de la población que habita en dicha área geográfica (PAGE). Dicha expresión se podría formular de la siguiente manera:

$$NUDEVI = \frac{TODEVI}{PAGE}$$

Con la información anterior, tenemos que el poder o capacidad de un antagonismo se puede representar operaciona-
lizando las siguientes variables:

$$PASS = A \times NIA \times NIPP \times NUDEVI$$

Donde hay 3 escenarios posibles:

$$PASS = NOS \times NIA \times NIPP \times NUDEVI$$

$$PASS = NOCO \times NIA \times NIPP \times NUDEVI$$

$$PASS = NOT \times NIA \times NIPP \times NUDEVI$$

Hasta ahora se ha expresado que la capacidad propia de un factor antagónico (PASS) que esté afectando la seguridad de los ciudadanos se puede representar por su nivel de intención de afectación (NIA), el nivel de influencia en la percepción y opinión pública respecto a los actos efectuados por el factor antagónico (NIPP) y por el índice delictivo, considerando aquellos delitos violentos y dolosos (NUDEVI). No obstante lo anterior, existen factores sociales y económicos que pueden ser potenciadores de un fenómeno antagónico.

4. No obstante que existen diversas variables que podrían utilizarse para ello, aquí se propone emplear un coeficiente de potenciación de la capacidad de impacto del antagonismo derivado de las características de desarrollo social en el área geográfica analizada (COSEPO), integrado por las variables: tasa de desempleo abierto (TDA), el coeficiente de GINI (GINI) para identificar el nivel de desproporción e inequidad en la distribución de la riqueza en el área geográfica evaluada, y el índice de desarrollo humano (IDH) expuesto como denominador para sacar el resultado del coeficiente citado. Estos tres componentes deben ser ponderados respecto a la densidad demográfica del área geográfica evaluada.

Es así que el nivel de amenaza se puede representar multiplicando el poder o capacidad propia del antagonismo (PASS) por el coeficiente de potenciación. Entonces el nivel de amenaza sería representada entonces de la siguiente manera:

$$NA = PASS \times COSEPO$$

Donde el coeficiente de potenciación sería representado así:

$$NA = (PASS) \times \left(\left(\frac{\left(\frac{PAGE}{TDA} \right)}{IDH} \right) \times GINI \right)$$

Como se puede observar, la evaluación de una afectación a la seguridad de los ciudadanos para determinar el nivel de gravedad de la misma y estar en posibilidades de declarar una afectación a la seguridad interior, no solo debería considerar las capacidades propias de un fenómeno o factor antagónico, sino también las circunstancias vinculadas al desarrollo económico y social que pueden ser potenciadores de los efectos y la capacidad de impacto del fenómeno citado.

El otro gran conjunto de componentes que podrían considerarse para determinar una posible afectación a la seguridad interior se integra por los factores que determinan las capacidades institucionales del Estado para hacer frente al antagonismo en cuestión. Algunos de los indicadores que podrían ser útiles para determinar la fortaleza de las instituciones y la cohesión del tejido social son:

1. Inversión económica per cápita (IEPC) que integra tanto a la inversión pública como a la inversión privada.

$$\frac{INPU + INPI}{PAGE}$$

La inversión pública debe considerar el gasto público en programas sociales, de combate a la pobreza y en programas económicos de fomento a la productividad y el desarrollo económico de los tres niveles de gobierno. Esto se puede representar de la siguiente manera:

$$IEPC = \frac{INPU + INPI}{PAGE}$$

2. Capacidad de las instituciones de seguridad pública (PSP) y de procuración de justicia (PPJE). El poder de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia se calcula sumando los valores de las siguientes variables: NEI, CF, VSP, PAE, para posteriormente dividirlo entre el denominador de (1-20) indicando que “1” es el mínimo de corrupción, infiltración o cooptación, o podría ser el mayor grado de certificación y acreditación de las corporaciones de seguridad local; y “20” para indicar el máximo de corrupción-infiltración, o el menor grado de certificación o acreditación del personal adscrito a dichas instituciones, la cual será representada por la variable denominada NICO.

Como se ha dicho, el nivel de confianza puede ser determinado por el resultado de los exámenes y pruebas que las instancias responsables de la certificación del personal adscrito a las corporaciones de seguridad pública deben hacer conforme al marco legal vigente. El resultado deberá multiplicarse por el nivel de adiestramiento asignándole valores de entre .1 y 1 y denominada NIAD, donde ante menor nivel de adiestramiento deberá tender al .1, y ante mayor nivel de adiestramiento deberá tender al valor 1.

A continuación se expone el significado de cada una de las variables que componen la capacidad institucional tanto de las corporaciones responsables de la seguridad pública como de la procuración de justicia:

- ◆ NEI: Capacidad de despliegue determinado por el número de efectivos de las instituciones locales (cantidad de personal operativo).
- ◆ CF: Capacidad de fuego (cantidad, tipo de armamento y condiciones según revista).
- ◆ NIAD: Nivel de adiestramiento.
- ◆ VSP: Vehículos acondicionados para tareas de seguridad por habitantes.
- ◆ PAE: Presupuesto asignado a la(s) institución(es) proporcional por cada efectivo.

$$PSP = \frac{(NEI + CF + VSP) + (PAE \times NIAD)}{NICO \times (1 - 20)}$$

$$PPJE = \frac{(NEIj + CFj + VSPj) + (PAEj \times NIADj)}{NICOj \times (1 - 20)}$$

3. El tercer componente para dimensionar las capacidades institucionales por parte de la autoridad local es la capacidad de inteligencia (NI), que deberá valorar de .1 (menor) a 1 (mayor) la capacidad de buscar, obtener, analizar, procesar y explotar información de carácter estratégico, táctico u operativo, por parte de las instancias locales, para conocer la amenaza analizada así como para integrar una estrategia para enfrentarla.

4. La coadyuvancia del gobierno local (CGL) mide de .1 (menor) a 1 (mayor) el nivel de cercanía, comunicación y coordinación de la autoridad local con las instancias del gobierno de la República para enfrentar un antagonismo. Este componente puede medirse, por ejemplo, con base en el cumplimiento por parte de la autoridad local de los acuerdos signados en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros criterios.

Fórmula para calcular la fortaleza institucional

Con la información expuesta podemos concluir que la fortaleza institucional del Estado debe medirse de la siguiente forma:

$$FIE = \left(\frac{IEPC + PSP + PPJE}{3} \right) \times (NI \times CGL)$$

Los dos componentes del índice de afectación a la seguridad interior podrían operacionalizarse conjugando las variables expuestas de la siguiente manera:

$$NA = (PASS) \times \left(\left(\frac{\left(\frac{PAGE}{TDA} \right)}{IDH} \right) \times GINI \right)$$

$$FIE = \left(\frac{IEPC + PSP + PPJE}{3} \right) \times (NI \times CGL)$$

He advertido previamente que la exposición de estos componentes es producto de la reflexión académica, nutrida con opiniones de amigos y colegas, reconociendo en lo personal mi falta de experiencia matemática, y más bien destacando los elementos conceptuales con un legítimo propósito de seguir proponiendo alternativas para el fortalecimiento de la política de seguridad nacional. Como he dicho también, estas reflexiones y propuestas, representan un ejercicio inacabado que requerirá en el futuro próximo de la crítica y observaciones con enfoques multidisciplinarios para enriquecerlo o para dejarlo en el baúl de las inutilidades; sin embargo, he decidido exponerlas aún en mi limitado espacio cognitivo como aprendiz de la materia en seguridad nacional.

Por último, en cuanto a este tema se refiere, percibo que estos componentes podrían ser utilizados también para desarrollar un modelo de georeferenciación de las condiciones de seguridad y justicia en el país, y con ello visualizar las regiones que son o podrían ser más vulnerables ante riesgos y amenazas considerados como posibles afectaciones a la seguridad nacional, generando escenarios prospectivos para la toma de decisiones de manera anticipada por parte de las instancias responsables en nuestra materia.

Glosario del índice de afectación a la seguridad interior

A: Antagonismos.

CF: Capacidad de fuego.

CGL: Coadyuvancia del gobierno local.

COSEPO: Coeficiente de potenciación.

FIE: Fuerza institucional del estado.

GINI: Coeficiente de GINI.

IASI: Índice de afectación a la seguridad interior.

IDH: Índice de desarrollo humano.

IEPC: Inversión económica per cápita.

INPRI: Inversión privada.

INPU: Inversión pública.

NA: Nivel de amenaza.

NEI: Capacidad de despliegue determinado por el número de efectivos de las instituciones locales (cantidad de personal operativo).

NI: Capacidad de inteligencia.

NIA: Nivel de intención de afectación.

NIAD: Nivel de adiestramiento.

NICO: Asigna un valor de 1 al 20 según el nivel de corrupción o infiltración de las corporaciones de seguridad pública. 20 significa el máximo nivel de corrupción o infiltración y 1 es el nivel mínimo de corrupción y por eso lo ponemos como denominador en donde entre mayor corrupción, este indicador será más cercano a 20. Por lo tanto, las variables de fortaleza institucional tienden a disminuir entre mayor corrupción haya.

NIPP: Nivel de influencia en la percepción y la opinión pública.

NN: Notas negativas.

NOCO: Organizaciones del crimen organizado.

NOS: Organizaciones o grupos armados fuera de la Ley.

NOT: Organizaciones terroristas o capaces de emplear métodos terroristas.

NP: Notas difundidas relacionadas con los asuntos públicos.

NUDEVI: Índice delictivo, considerando los delitos violentos y dolosos.

PAE: Presupuesto asignado a la(s) institución(es) proporcional por cada efectivo.

PAGE: Total de la población que habita en determinada área geográfica.

PASS: Poder o capacidad de afectación de un antagonismo.

PPJE: Capacidad de las instituciones de procuración de justicia.

PSP: Capacidad de las instituciones de seguridad pública.

TDA: Tasa de desempleo abierto.

TODEVI: Total de delitos violentos documentados en determinada área geográfica.

VSP: Vehículos acondicionados para tareas de seguridad por habitantes.

CAPÍTULO VII

EL CRIMEN ORGANIZADO COMO AMENAZA EMERGENTE A LA SEGURIDAD NACIONAL

Sin duda, uno de los factores antagónicos que obligaron al poder civil en México a emplear su Fuerza Armada permanente para su inhibición y acotamiento ha sido el crimen organizado transnacional. Esto se potenció aún más ante la incapacidad de las instancias de seguridad pública de los tres niveles de gobierno para enfrentar la citada amenaza.

Para comprender el desarrollo de las actividades criminales en México, y en particular el impacto que tiene la criminalidad organizada, es necesario integrar una visión sistémica del fenómeno. El aportar al analista simplemente cifras delictivas no explica las razones del porqué en México se han presentado índices de violencia y crimen sin precedente.

El fenómeno criminal generalmente se analiza desde ópticas parciales, ya sean jurídicas, económicas, policiacas, sociológicas o antropológicas; sin embargo, es indispensable que podamos desarrollar una visión amplia e integradora desde distintas disciplinas, que aunque no exista espacio suficiente en este texto para realizar un análisis exhaustivo respecto del mismo, sí pueda ser útil para sentar las bases de futuros diagnósticos y a su vez sea cimiento

para el diseño de políticas integrales desde los diversos ámbitos de gobierno, la academia y la sociedad organizada.

Este capítulo pretende abordar la fenomenología criminal exponiendo cuatro dimensiones en donde han permeado las actividades ilícitas y cuatro variables que denominaremos estructurales y que son parte de la raíz y causalidad del crecimiento e influencia del fenómeno.

Las cuatro dimensiones que se expondrán son la económica, la política, la psicosocial y la cultural. Las cuatro variables estructurales que se conjugan son la violencia estructural, la inseguridad en conjunto con la incapacidad institucional, la corrupción y la impunidad. La siguiente ecuación puede sintetizar el planteamiento:

$$\text{ICO} = (\text{DE} + \text{DP} + \text{DPS} + \text{DC}) (\text{VS} + \text{IP} + \text{IM} + \text{CO})$$

Es así que el impacto del crimen organizado (ICO) en la sociedad y en las instituciones puede sintetizarse con la combinación e interacción de la criminalidad en la dimensión económica (DE), política (DP), psicosocial (DPS) y cultural (DC), potenciada por las variables estructurales de la violencia social (VS), la inseguridad pública (IP [considerando particularmente la incapacidad institucional para garantizar la seguridad pública]), la impunidad (IM) y la corrupción (CO).

Dimensión económica y el proceso globalizador

Las organizaciones criminales modernas surgieron en México en la época de la posguerra, y tenían como propósito principal la producción, distribución y venta de sustancias prohibidas (fundamentalmente en el mercado los Estados Unidos de América), considerando el precedente de que en nuestro país se producían sustancias como la marihuana o los derivados del opio que se ofrecían a combatientes estadounidenses involucrados en los conflictos armados de aquella nación. Como legado de dichas actividades, en las décadas de los setenta y ochenta, la producción de sustancias prohibidas en nuestro país tenía como objetivo fundamental la distribución y venta de dichas mercancías a los consumidores estadounidenses.

En la década de los noventa y con el proceso globalizador, los mercados ilícitos se abrieron más que los propios mercados lícitos, dando nuevas oportunidades de negocio ilegal, tal como lo señala Naim en su libro *Ilícito* (Naim, 2006), controlando cualquier actividad considerada fuera del marco legal. Naim expone cómo los mercados ilícitos han podido incrementar su crecimiento en tanto que no requieren las formalidades ni acuerdos que son requeridos en las transacciones de los mercados legales transnacionales.

Esta apertura fomentó el deseo de lucro de quienes ya ejercían la actividad del narcotráfico, y transformó a sus organizaciones en verdaderos emporios en donde aparecieron otros mercados ilegales para controlar, como los son el tráfico de mercancías ilegales, el tráfico y la trata de

personas y el tráfico de armas entre otras operaciones criminales de jugosas ganancias.

Al mismo tiempo, y derivado de las restricciones y limitaciones que la lucha contra las drogas ha establecido para poder traficar y distribuir la producción de sustancias ilícitas en el mercado estadounidense, y también por el emergente mercado de consumo de drogas por parte de la población mexicana, el índice de consumidores nacionales se ha ido incrementando de manera alarmante, consolidando así un objetivo económico fundamental por parte de las organizaciones criminales dentro del territorio nacional.

Según datos de las últimas ediciones de la Encuesta Nacional de Adicciones 2017 (CONADIC, 2017), considerando la población total del país, el consumo de drogas ilegales aumentó entre 2011 y 2016 de manera significativa pasando de 7.2 a 9.9%. En hombres el consumo de drogas ilegales pasó de 12.5 a 15.8%, y de marihuana de 10.6 a 14%. En cuanto a las mujeres, se incrementó cerca de 2 veces el consumo de marihuana pasando de 1.6 en 2011 a 3.7% en 2016, y de drogas ilegales de 2.3 a 4.3%.

TENDENCIAS DEL CONSUMO DE DROGAS ALGUNA VEZ

Población de 12 a 65 años

	2002 %	2008 %	%	2011 IC 95%	%	2016 IC 95%
TOTAL						
Mariguana	3.5	4.2	6.0	5.367-6.570	8.6*	8.184-9.114
Cocaína	1.2	2.4	3.3	2.828-3.680	3.5	3.231-3.819
Crack	0.1	0.6	1.0	0.736-1.294	0.9	0.736-0.991
Alucinógenos	0.3	0.4	0.7	0.451-0.945	0.7	0.542-0.825
Inhalables	0.5	0.7	0.9	0.656-1.170	1.1	0.942-1.287
Heroína	0.1	0.1	0.2	0.055-0.394	0.2	0.097-0.244
Metanfetaminas	0.1	0.5	0.8	0.551-1.085	0.9	0.371-1.013
Drogas ilegales	4.1	5.2	7.2	6.568-7.864	9.9*	9.372-10.391
Cualquier droga	5.0	5.7	7.7	7.168-8.495	10.3*	9.788-10.813
HOMBRES						
Mariguana	6.9	7.2	10.6	9.499-11.692	14.0*	13.130-14.804
Cocaína	2.2	4.1	5.9	5.111-6.774	6.2	5.624-6.727
Crack	0.2	1.0	2.0	1.390-2.521	1.5	1.295-1.793
Alucinógenos	0.5	0.6	1.1	0.671-1.589	1.0	0.756-1.228
Inhalables	0.9	1.3	1.5	1.040-2.053	1.7	1.399-2.021
Heroína	0.2	0.3	0.4	0.100-0.800	0.3	0.189-0.494
Metanfetaminas	0.1	0.8	1.3	0.781-1.726	1.4	1.154-1.595
Drogas ilegales	8.0	8.8	12.5	11.308-13.720	15.8*	14.938-16.757
Cualquier droga	8.6	9.1	13.0	11.793-14.215	16.2*	15.240-17.062
MUJERES						
Mariguana	0.7	1.4	1.6	1.217-2.051	3.7*	3.276-4.091
Cocaína	0.4	0.7	0.7	0.498-0.981	1.1	0.856-1.244
Crack	***	0.2	0.1	0.025-0.244	0.2	0.145-0.312
Alucinógenos	0.1	0.1	0.3	0.072-0.515	0.4	0.232-0.559
Inhalables	0.1	0.2	0.3	0.168-0.472	0.6	0.394-0.722
Heroína	***	***	***	---	***	---
Metanfetaminas	***	0.2	0.4	0.124-0.697	0.4	0.243-0.562
Drogas ilegales	1.0	1.9	2.3	1.760-2.747	4.3*	3.869-4.753
Cualquier droga	2.1	2.6	3.0	2.459-3.513	4.8*	4.382-5.293

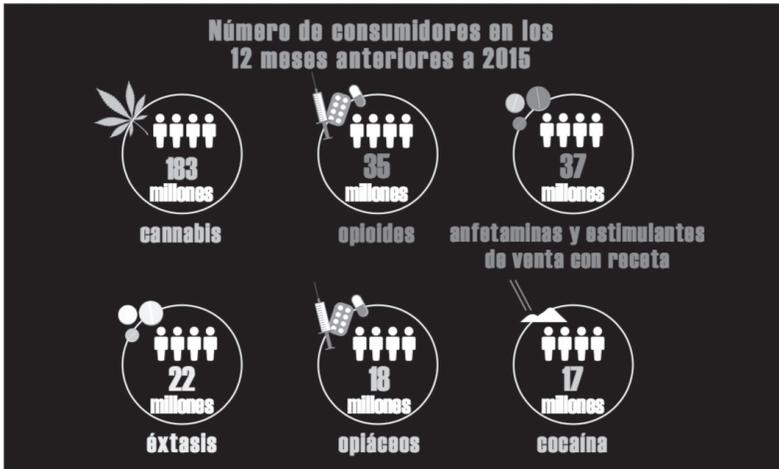
Fuente: Encuestas Nacionales de Adicciones 2002, 2008, 2011 y Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017. (Cocaína también incluye Crack).

*Incremento significativo. *** El porcentaje obtenido es menor a 0.1.

Cabe destacar que en población adolescente el consumo respecto a “alguna vez” aumentó entre 2011 y 2016 de 3.3 a 6.4% para cualquier droga, lo que nos deja ver con claridad que prácticamente se duplicó la incidencia de consumo entre la población de este grupo etario en tan solo 5 años. Demuestra así mismo que la disponibilidad y oferta de drogas sigue en aumento, pone en situación de riesgo a los más jóvenes y construye a futuro un mercado ilegal al consolidar un grupo poblacional de consumo consuetudinario. En el caso del grupo poblacional comprendido entre los 18 y 34 años, el consumo de drogas ilegales aumentó de 10.6 a 14.5%. En los hombres aumentó de 17.8 a 22.6% en drogas ilegales, mientras que en las mujeres pasó de 2.8 a 6.1%, aumentando más del 100% en este grupo poblacional en tan solo 5 años.

A nivel mundial el consumo de drogas también ha seguido la misma tendencia al incrementar la demanda y la oferta, dejando en situación de vulnerabilidad a millones de personas. El informe mundial de las drogas 2017 realizada por la Oficina de Naciones para la Droga y el Delito (UNODC, 2017) aporta evidencia al respecto.

NÚMERO DE CONSUMIDORES EN LOS 12 MESES ANTERIORES A 2015



Fuente: Informe Mundial de las Drogas 2017. Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC).

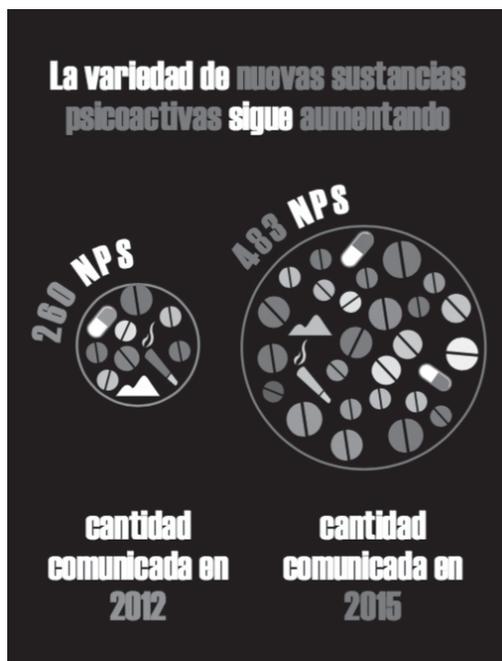
Según datos aportados en dicho informe en 2017, 250 millones de personas (alrededor de 5% de la población adulta mundial) consumieron drogas por lo menos una vez en 2015. Dicho documento abunda sobre los perjuicios ocasionados por el consumo de drogas expresando, por ejemplo, como los opioides resultan ser de las sustancias con mayor letalidad, particularmente la heroína. El consumo de opioides está asociado al riesgo de sobredosis fatales y no fatales, al riesgo de contraer enfermedades infecciosas (como el VIH y la hepatitis C) debido a las prácticas de consumo por inyección, y al riesgo de otras clases de comorbilidad médica y psiquiátrica. Señala también que la mayor

parte de los fallecimientos prematuros relacionados con el consumo de drogas se puede atribuir a los opioides.

Cabe destacar que la fabricación de nuevas sustancias psicoactivas a nivel global ha tenido un incremento significativo, lo cual hace prácticamente imposible el establecer un marco legal y una política regulatoria –si algún país pretendiera realizarlo–, en tanto que de manera constante se crean nuevas sustancias derivadas de procesos químicos particularmente y vinculadas directamente con graves riesgos y perjuicios para la salud del consumidor.

Es así que de 260 nuevas sustancias psicoactivas (NSP) que fueron identificadas en 2012, pasaron a 483 NSP en el año 2015 (casi se duplicaron en tan solo 3 años), según los datos aportados en el informe 2017. A este respecto se ha registrado que entre 2009 y 2016, hubo 106 países que informaron de la aparición de 739 NSP diferentes a la UNODC.

LA VARIEDAD DE NUEVAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS SIGUE EN AUMENTO

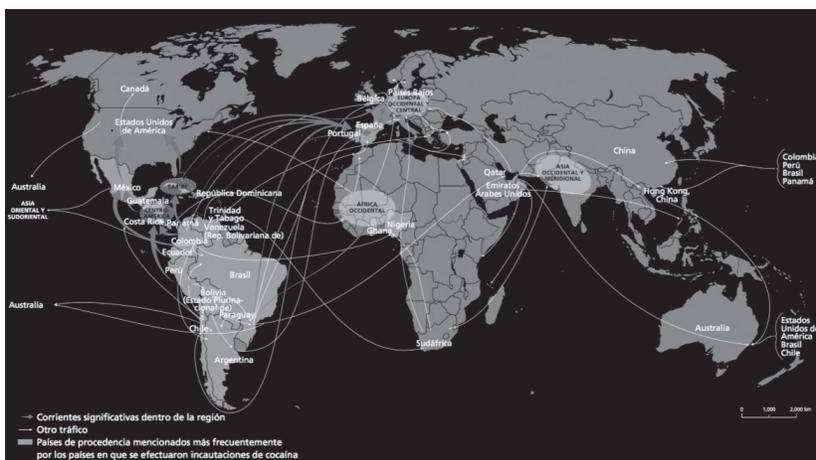


Fuente: Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito. Informe Mundial de las Drogas 2017.

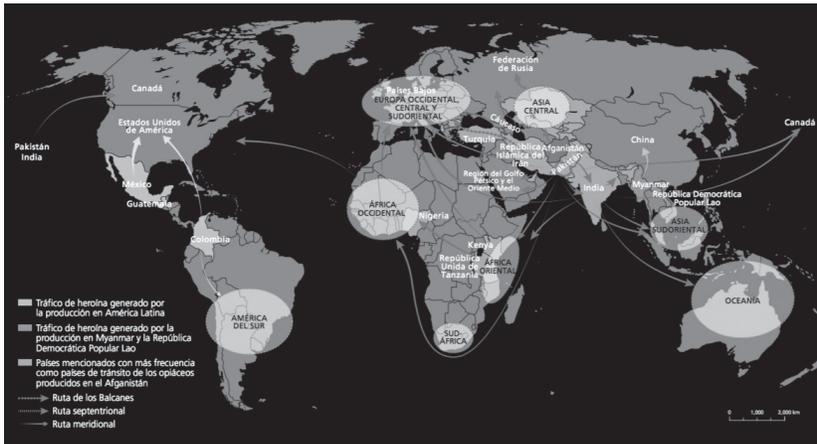
Cabe destacar que la globalización también trajo consigo la transnacionalización de los mercados ilícitos, y es así que podemos enunciar como ejemplos a organizaciones como el Cártel del Pacífico que estableció vínculos con organizaciones criminales en Sudamérica, Colombia, Venezuela, Europa y Asia. El Cártel del Golfo y su brazo armado denominado Los Zetas, quienes reclutaron y corrompieron a personal con adiestramiento militar, estableció vínculos con

la 'Ndrangheta (la mafia calabresa italiana), desarrollando operaciones en Europa, Asia y África para traficar sustancias prohibidas, tráfico y trata de personas, armas y mercancías ilegales, entre otras. Solo refiriéndonos al mercado ilícito de drogas, el comercio internacional encontró nuevas rutas y canales de distribución convirtiendo esta actividad en un verdadero mercado de carácter global, como puede observarse en las figuras que muestran las principales rutas de tráfico de cocaína y opiáceos.

PRINCIPALES RUTAS DE TRÁFICO DE COCAÍNA



PRINCIPALES RUTAS DE TRÁFICO DE OPIÁCEOS



Fuente: Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC). Informe Mundial de las Drogas 2017.

Se debe ratificar que el fenómeno criminal organizado, especialmente a partir de la denominada “última globalización” y la configuración de un orden multipolar, diversificó sus actividades que antes se visualizaban predominantemente enfocadas al narcotráfico, para desarrollar infinidad de actividades ilícitas. Esto ha sido el cimiento del nuevo modelo criminal organizado –no solo en México–. Así los registran diversas regiones del orbe que se han dado a la tarea de indagar sobre los fundamentos y la lógica de operaciones del crimen organizado transnacional.

IMPORTACIÓN DE LOS GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS

Unión Europea



Fuente: UNODC, datos adaptados de la información consignada en la evaluación de la Europol de 2017 sobre la amenaza de la criminalidad grave y la delincuencia organizada (Serious and Organized Crime Threat Assessment 2017).

El hecho de que las organizaciones criminales han llegado a controlar los negocios ilícitos más lucrativos, ha derivado en la vinculación de organizaciones terroristas y de grupos armados con las mafias globales o locales, que en la búsqueda de armamento, sustancias de origen radioactivo, biológico o químico o cualquier bien tangible o intangible que pueda favorecer sus objetivos estratégicos, establecen vínculos económicos y en ocasiones operacionales con las organizaciones criminales.

Como evidencia al respecto se puede citar la participación de los talibanes en el comercio de sustancias ilícitas, la cual está más que documentada. Dicha organización fundamentalista ha impuesto tributos a entidades involucradas en la producción, fabricación y tráfico de opio ilícito en Afganistán. La UNODC documentó que en 2016 los grupos armados no estatales obtuvieron cerca de 150 millones de dólares provenientes del comercio de opio ilícito solo en Afganistán en forma de tributos sobre el cultivo de adormidera y el tráfico de opiáceos.

Otra organización que nació originalmente como un grupo subversivo o insurgente de tipo marxista-leninista fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que aun habiendo firmado los acuerdos de paz con el gobierno de su país recientemente, no se puede ignorar su incidencia fundamental en el narcotráfico mundial, el cual se remonta a varias décadas atrás. Dicha organización otorgó protección a cultivos de coca, impusieron tributos a la introducción de precursores químicos y al uso de pistas de aterrizaje, vendieron pasta de coca y se involucraron en el tráfico internacional de cocaína. Se ha calculado que los ingresos anuales obtenidos del tráfico de drogas en favor de las FARC ascendieron a 1,000 millones de dólares. En 2016 las FARC se comprometieron a interrumpir su participación en el negocio ilícito de las drogas.

En el mismo sentido otros grupos armados no estatales como el Estado Islámico en Irak y el Levante (EIIL) y grupos armados en Siria son productores de “captagón”, normalmente anfetamina mezclada con cafeína. Así mismo

Boko Haram, ha coadyuvado con narcotraficantes para la distribución de heroína y cocaína a través de África Occidental.

Ahora bien, si los grupos terroristas o los grupos armados no obtienen los suficientes recursos requeridos para sus operaciones derivados del tráfico de sustancias prohibidas, suelen recurrir a múltiples fuentes de ingresos como la extorsión, secuestros, robos a instituciones financieras, venta de recursos naturales o de bienes culturales.

En el orden nacional, entre otros hallazgos identificados respecto al impacto de la transnacionalidad del fenómeno criminal, se ha encontrado evidencia de cómo la organización de Los Zetas y la 'Ndrangheta llegaron a controlar gran parte del mercado ilícito e inhumano del tráfico y la trata de mujeres y niños, con propósitos de explotación laboral y sexual tanto en Europa del Este como en México y en Sudamérica y América Central, operando en conjunto con la Mara Salvatrucha de origen salvadoreño, afectando el orden y la seguridad interior de los países en los que han realizado sus operaciones. No es casualidad que en México desde hace un par de décadas se promocionan en giros negros y establecimientos nocturnos, mujeres de procedencia rusa, eslovaca, ucraniana, húngaras o checas o de origen sudamericano como brasileñas, venezolanas, colombianas o argentinas entre otras, que en realidad son personas privadas de su libertad y sometidas a nuevos regímenes de esclavitud social y de explotación laboral y sexual.

La transnacionalidad es uno de los factores que ha ampliado los horizontes de los negocios ilícitos y la capacidad de

despliegue operativo criminal de manera inimaginable, aportando importantes ganancias a sus socios y sus redes de protección y corrupción tanto institucionales como no institucionales. Como evidencia adicional, no puede obviarse el hecho de que el exgobernador de Tamaulipas, Tomás Yarrington, estableciera su refugio –previo a su detención– en la región de Calabria, zona geográfica controlada por la ‘Ndrangheta, que como se ha señalado es la mafia calabresa y una de las organizaciones criminales más poderosas del mundo.

Sin duda, una estrategia integral para enfrentar al crimen organizado no deberá prescindir de un enfoque transnacional y de la cooperación internacional obligada para obtener los resultados deseados.

Considerando que el propósito fundamental de las organizaciones criminales es el lucro económico, debemos enunciar los factores expuestos por el profesor Jean Francois Gayraud, que sustenta cómo la globalización consolidó también las figuras del “mafioso empresario” y el “empresario mafioso” (Gayraud, 2007). El primero es un actor que proviene del mundo criminal y que crea unidades de negocio ilegal diversificado y que junto con el segundo –el cual proviene del mundo de los negocios– utiliza unidades de negocio “legal” para involucrar activos y dinero proveniente de las actividades delictivas. Eso ha generado que en México exista el impulso de nuevas unidades de negocio establecidas legalmente pero financiadas con recursos de procedencia ilícita, lo cual coadyuva con el proceso de blanqueo de dinero.

Dimensión política y de poder público

En esta dimensión se puede apreciar como las instituciones públicas son sometidas o cooptadas por las organizaciones criminales con el objeto de tener la complacencia o apoyo en favor de sus actividades ilícitas. Aunque el interés de los criminales no es ejercer el poder público ni la implementación de políticas públicas, el tener la colaboración o sometimiento de secretarios de Estado, funcionarios federales, gobernadores, alcaldes o instancias de gobierno de los tres niveles (incluyendo por supuesto aquellas responsables de la seguridad pública), resulta ser un soporte institucional que incrementa la libertad de acción por parte de los grupos delictivos y su capacidad de lucro. Dichas organizaciones –como se ha documentado– controlan en centenares de ayuntamientos los procesos de licitación de obras públicas, de control e inspección de los denominados “giros negros” y en otras acciones gubernamentales en donde pueda generarse alguna ganancia ya sea por cobro de derechos, impuestos o aprovechamientos.

En el mismo sentido, las capacidades institucionales de las corporaciones gubernamentales responsables de la seguridad y la justicia han sido seriamente mermadas. Como se expresará en el apartado de las variables estructurales, la eficacia de dichas instituciones es tan pobre que solo 1 de cada 100 delitos recibe sanción institucional conforme al marco jurídico vigente. Cabe destacar que en México al inicio del sexenio del presidente Peña Nieto, existían más de 2,000 corporaciones de seguridad pública considerando las

de orden municipal, estatal y federal, lo cual deriva en una incapacidad para consolidar una visión estratégica y operativa de la seguridad pública, y aunque se han ido integrando mandos únicos de carácter local, está pendiente la discusión, aprobación e implementación de un mando único o mixto a nivel nacional que oriente todos los esfuerzos de las instituciones de seguridad pública en una sola estrategia con carácter sistémico e integral.

En lo que atañe a la intervención de las Fuerzas Armadas como coadyuvantes de la autoridad civil en materia de seguridad pública o en sus atribuciones propias en materia de seguridad interior –como la Ley de Seguridad Interior enuncia– y que se ha apuntado ya en otros capítulos, la autoridad civil en distintos niveles y de diversas formas –a veces con intencionalidad y otras por incapacidad– se ha desprendido y desentendido de su responsabilidad fundamental y constitucional de garantizar la seguridad pública como derecho esencial de los mexicanos.

Ha sido más cómodo para muchos responsables públicos, solicitar la intervención de la Fuerza Armada permanente para enfrentar la criminalidad, que desarrollar modelos integrales policiales y fortalecer las capacidades de las instancias civiles. La permanencia de las instituciones armadas en tareas que le competen de origen a las autoridades civiles, seguirá mermando la naturaleza de las mismas, afectando de manera significativa el desarrollo, modernización y adaptación de los institutos armados frente a los retos geoestratégicos que México estará por dilucidar y el cumplimiento de las funciones que la constitución ha

establecido como pacto social hacia el futuro respecto a la seguridad y la defensa nacionales.

Adicionalmente, en relación con la dimensión en comento, mención especial merece el deterioro de las instituciones políticas partidistas que, en todos los casos y expresiones partidarias en México, han registrado el involucramiento de jefes y operadores criminales entre sus filas y dirigencias. Finalmente el crimen no distingue colores y las diversas organizaciones ilícitas según la región donde operen, han dispuesto financiar campañas, apoyar candidatos o dirigentes políticos a cambio de obtener posiciones públicas en áreas estratégicas para sus operaciones criminales, así como apoyo o encubrimiento de sus actos delictivos. Esto sin duda, representa el mayor riesgo para la democracia mexicana que hoy por hoy no ha encontrado una vía eficaz y confiable para evitar la infiltración y control en sus instituciones partidarias por parte de agentes criminales.

Dimensión psicosocial y cultural

Se ha consolidado una base social que simpatiza, respalda y coadyuva con las organizaciones criminales y sus actividades. Parte de dicho comportamiento se vincula con la dependencia económica de familias y comunidades enteras con los grupos criminales y los recursos derivados de las acciones ilícitas. Es así que en los últimos años, grupos sociales y organizaciones de la sociedad civil han emprendido campañas de desprestigio y manifestaciones en contra

de la presencia institucional de las corporaciones gubernamentales de seguridad, particularmente las federales (incluyendo especialmente actos en contra de las Fuerzas Armadas), reconociendo de antemano que a nivel municipal los estándares de confianza de los policías son realmente muy bajos, y en un gran número de localidades dichas instancias locales se encuentran sometidas o cooptadas por las organizaciones criminales.

Cabe destacar que en México están registrados cerca de 400,000 miembros de las corporaciones policiacas en los tres niveles de gobierno, de los cuales aproximadamente 360,000 son de orden municipal y estatal, y siendo de orden federal solo 40,000 (sin incluir al personal militar).

En conexión con la dimensión social descrita, se puede apreciar que en las últimas décadas se ha ido edificando una contracultura de lo ilícito. Algunos le llaman “narcocultura” aunque como hemos dicho, las organizaciones criminales han expandido sus actividades ilícitas al tráfico y la trata de personas, el tráfico de armas, el secuestro, la extorsión, el tráfico de combustible robado, así como el control de operaciones económicas y financieras lícitas como lo son las obras públicas de instancias municipales y estatales o su involucramiento con el mercado inmobiliario entre otros, además de la producción, distribución y venta de estupefacientes.

Dicha contracultura criminal, encumbra lo ilícito como un ideal aspiracional para las nuevas generaciones. Se han fabricado deidades al respecto como la “santa muerte”, san Nazario (antiguo jefe de la organización criminal La Familia

Michoacana) o el señor Malverde, a quienes se reza y encomienda el éxito y la vida de los criminales y sus familias. Entre otras expresiones contraculturales se encuentran la composición de corridos y material videográfico exaltando “las virtudes” de los jefes criminales, se han articulado lenguajes, códigos de vestimenta e incluso de arquitectura propias de quien se precia de ser “un gran jefe criminal”.

En este sentido, los jóvenes –que hoy siguen siendo un grupo etario estratégico poblacional–, al no encontrar oportunidades de educación, empleo y desarrollo de manera legal, son presa fácil para caer en las redes criminales que les ofrecen un camino de vida y un sustento económico para ellos y sus familias.

Variables estructurales que potencian el fenómeno criminal

La violencia, la inseguridad, la corrupción y la impunidad, son variables de orden estructural que interactúan potenciando el flagelo que hoy está quebrantando el Estado de derecho y la paz en México.

Sobre la violencia debemos decir que es un fenómeno no exclusivo del crimen organizado o la delincuencia común. La violencia se ha ido afianzando en el comportamiento social. Al respecto podemos exponer como evidencia que el delito de mayor incidencia en diversas regiones del país es el de violencia familiar (que por cierto es un delito que se incorpora en la mayoría de las ocasiones a la cifra negra

al no ser denunciado ante la autoridad competente, siendo la mujer y los menores víctimas de dicho delito en la mayoría de las ocasiones). Tanto en los diagnósticos de la violencia en las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara o Ciudad de México, la mayor incidencia de la violencia se presenta dentro de los hogares y se ha documentado que, en su mayoría, las víctimas son mujeres y niños.

Pero la violencia es un factor que también se puede visualizar en la escuela (México es el segundo país con mayor incidencia de *bullying*), en los centros de trabajo y en la comunidad en general. En diversas regiones del país, el mayor número de reportes de solicitud de apoyo policiaco por parte de la comunidad se da en función de riñas o confrontaciones entre vecinos.

La violencia será siempre factor de riesgo y potenciadora del rompimiento del orden legal y la sana convivencia entre los ciudadanos, y por ello, entre más violencia exista en nuestras comunidades, mayor será la incidencia y propensión a la ejecución de actos que deriven en ilícitos. Según la última encuesta sobre cultura de la legalidad, los mexicanos calificaron con un valor de 3.6 de 10 como máximo posible el cumplimiento de una cultura de la legalidad en nuestro país.

Así mismo, según el reporte del World Justice Project 2017, México obtuvo el lugar 108 de 113 países evaluados en cuanto a calidad de su sistema de procuración e impartición de justicia criminal. En el mismo sentido, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad (ENVIPE, 2017) realizada por el INEGI, solo 7 de cada 100 delitos se denuncian. Esto significa que 93

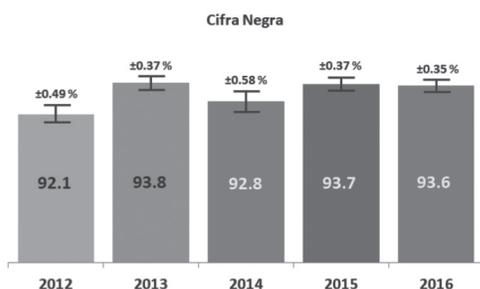
delitos de cada 100 quedan impunes porque simplemente ni siquiera fueron del conocimiento de la autoridad competente. Adicionalmente la ENVIPE también señala que 1 de cada 100 delitos recibe sentencia condenatoria, lo cual deja el índice de impunidad en 99%.

ENVIPE 2017

Cifra negra — Monto

ENVIPE 2017

La ENVIPE permite estimar que a nivel nacional, la **Cifra Negra** asciende a 93.6% de los delitos cometidos en los cuales NO hubo denuncia o NO se inició averiguación previa durante 2016.



Cifra Negra 2016	
Tipo de delito	Porcentaje
Extorsión	98.3
Secuestro	98.0 ^{1a}
Fraude	95.8
Otros delitos ¹	95.4
Robo o asalto en la calle o en el transporte público	95.1
Robo parcial de vehículo	94.6
Otros robos ²	93.7
Robo en casa habitación	90.7
Amenazas verbales	88.2
Lesiones	84.2
Robo total de vehículo	31.0

¹ Incluye delitos como daño en propiedad ajena, delitos sexuales y otros delitos.

² Se refiere a robos distintos de robo o asalto en la calle o en el transporte, robo total o parcial de vehículo, y robo en su casa habitación.

^a No se recomienda su uso para obtener conclusiones cuantitativas a partir de este dato, ya que su coeficiente de variación es mayor al 25%, solo se presenta para análisis cualitativo.

Esta cifra es un claro reflejo de la incapacidad y debilidad de las instituciones del Estado para procurar e impartir justicia y una de las vulnerabilidades más relevantes para garantizar el Estado de derecho y la seguridad de la sociedad como objetivo fundamental de las instituciones de la República. Esto sin duda impacta de manera relevante el

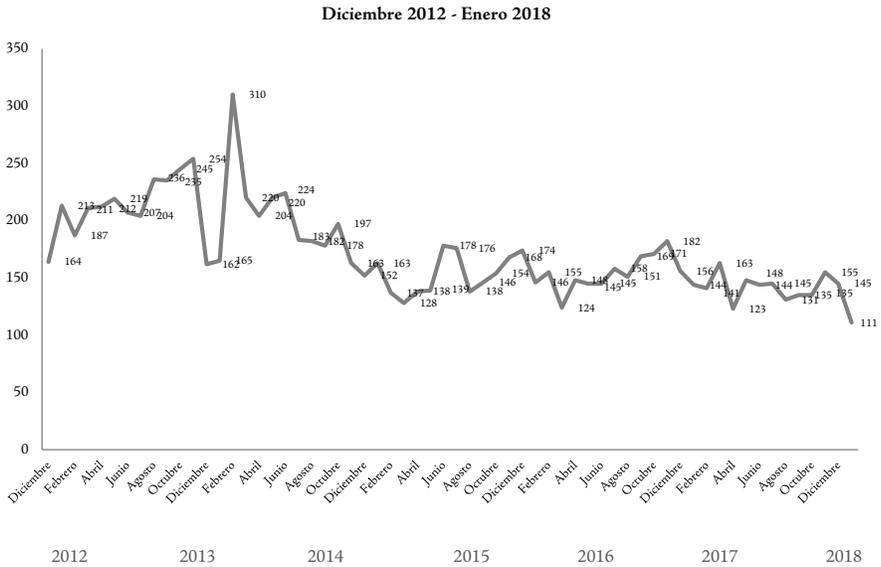
seguimiento y cumplimiento de diversos objetivos nacionales y del proyecto nacional en sí mismo, lo que obliga al Estado mexicano a incorporar estas variables en la Agenda Nacional de Riesgos.

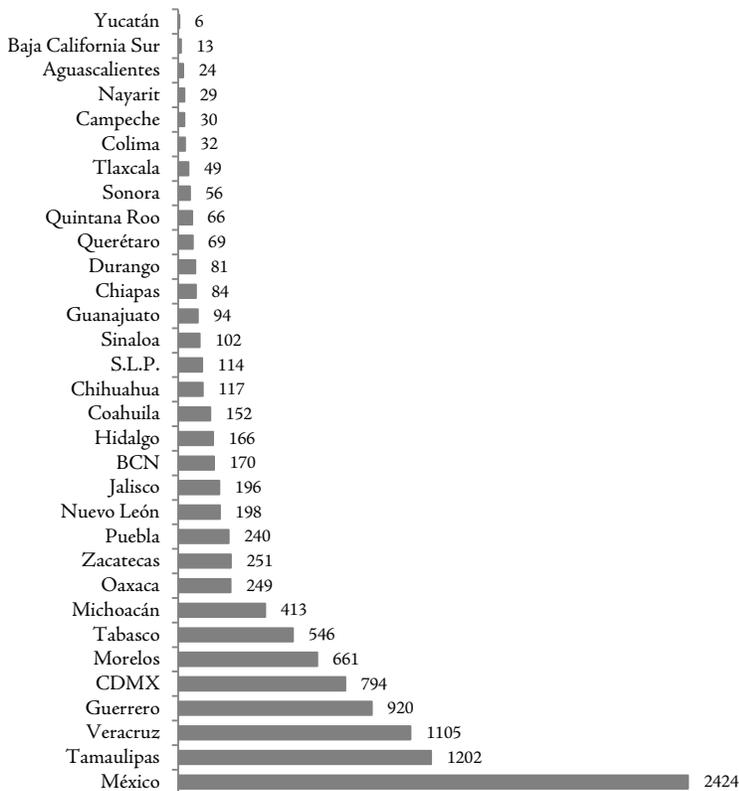
Se ha confirmado por medio de diversos instrumentos y estudios que es la falta de confianza en las autoridades e instituciones la causa principal que inhibe la denuncia ciudadana de la comisión de algún acto delictivo. Dicha falta de confianza viene acompañada en la incredulidad respecto a la eficacia de la autoridad competente de investigar y sancionar los delitos.

Este tremendo boquete que deja la impunidad –casi total– es un aliciente para cualquiera que pretende romper una regla, una norma de convivencia o cualquier ley, lo que potencia la tendencia a ejecutar entonces algún acto ilícito –sea grave o no grave–, sabiendo de antemano que la probabilidad de que sea sancionado es realmente ínfima.

Como evidencia de lo anterior se muestra la gráfica de incidencia del delito de secuestro registrada de diciembre de 2012 a enero de 2018 por la organización Alto al Secuestro, con información integrada por autoridades de los tres niveles de gobierno y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**SEGÚN ALTO AL SECUESTRO, SE HAN DENUNCIADO 10,653
SECUESTROS DESDE EL 1 DE DICIEMBRE DE 2012 AL 31 DE
DICIEMBRE DE 2017**





Fuente: Organización Alto al Secuestro con información recabada de autoridades competentes estatales y federales.

A mayor abundamiento y para realizar un análisis comparativo entre lo que se denuncia y lo que se comete en realidad, hay que señalar que el mismo instrumento estadístico ENVIPE destaca en su reporte de 2017 que 11,675,681 hogares fueron víctimas de algún delito. En el mismo sentido registra un total de 24.2 millones de víctimas de algún delito (mayores de 18 años), siendo que en 2012 se

registraron 21.6 millones de víctimas, lo que evidencia un aumento en 2.6 millones de víctimas del delito. El total de delitos registrados por la ENVIPE en su reporte 2017 es de 31.1 millones de delitos. Entre otros ilícitos, registra la comisión de 7.5 millones de delitos de extorsión y 69,107 secuestros solo en el último año que se reporta.

Considerando las cifras aportadas por la ENVIPE del 2012 al 2016 que es el año del último levantamiento de información estadística delictiva integrada, se contabilizan 474,077 secuestros.

Por un lado mientras solo se tienen registrados oficialmente *10,653 secuestros de diciembre de 2012 a enero de 2018*, como lo informa en su reporte la organización Alto al Secuestro, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reporta *6,690 secuestros en el período comprendido entre 2012 al 2016*.

No obstante, las cifras reportadas por ambas instancias, en realidad como lo expone la ENVIPE, se registran según dicho instrumento estadístico *474,077 secuestros del 2012 al 2016* sin considerar información de los secuestros cometidos en 2017 que serán reportados en la ENVIPE 2018. Lo anterior significa que solo 2.2% de los secuestros se encuentran registrados y contabilizados por la autoridad responsable, dejando casi el 98% en la impunidad.

Comparando año con año, las cifras se visualizan simétricas con el comparativo multianual que se ha hecho, lo que tendencialmente apunta a que en los próximos años no exista una varianza relevante respecto a la cifra negra, la

debilidad institucional y los niveles de impunidad cuasi-total, si no se hacen reformas de carácter legal, estructural, orgánico y de política pública con miras a la integración de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana hacia el futuro.

DELITOS DE SECUESTRO DEL 2012 AL 2017 EN LA REPÚBLICA MEXICANA

	Cantidad de secuestros ENVIPE/INEGI	Cantidad de secuestros Secretariado Ejecutivo SNSP
2012	105,682	1,418
2013	131,946	1,683
2014	102,883	1,395
2015	64,459	1,067
2016	69,107	1,127
2017	N/D	1,149

Elaboración propia con datos del SESNSP 2018 y ENVIPE 2017. Total de secuestros reportados por ENVIPE/INEGI: 474,077 a diferencia del reportado por el SESNSP, que asciende solo a 6,690 (2012-2016).

A esta complejidad habrá que sumar la corrupción social también de carácter estructural que se ha desarrollado por generaciones y ha penetrado todos los estratos sociales. La corrupción generalmente se asocia con actos de gobierno o con la clase política, sin embargo, como ha sido estudiado

y demostrado, la corrupción es una forma de comportamiento que ha permeado todos los sectores y estructuras sociales en México. Según el índice de impunidad desarrollado por la Universidad de las Américas de Puebla, México es el segundo país con mayor índice de corrupción, solo después de Filipinas. Según Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 126 de 173 países evaluados en cuanto a percepción de la corrupción y el World Justice Project ubica a nuestro país en el lugar 99 de 113 países evaluados en cuanto a niveles de corrupción formando parte del grupo nada selecto de los 15 países con mayor índice de corrupción en el mundo junto con naciones como Afganistán, Camerún, Cambodia, Venezuela, Liberia, Kenia, Uganda, Nigeria, Sierra Leona o Bolivia entre otros.

Estas cuatro variables estructurales sin duda tienen un impacto en conexidad y vinculación con las cuatro dimensiones expuestas previamente, potenciando los niveles de impunidad, siendo un franco aliciente para las actividades ilícitas y enaltecendo la posibilidad de encontrar la vía criminal como forma y modelo de vida. No es de extrañarse que el año 2017 ha sido el período con mayor incidencia delictiva en los últimos 20 años.

Ante la crisis de violencia, incidencia delictiva e impunidad que prevalece en gran parte del país, se han propuesto alternativas de solución con carácter superficial, atendiendo a los efectos y no a las causas. El equilibrio se encontrará en un modelo que pueda enfrentar el fenómeno antagónico en el presente de manera efectiva, con todos los medios

del poder nacional disponible, considerando la afectación existente incluso en el ámbito de la seguridad interior. Sin embargo, dichos efectos no se inhibirán sin la debida atención a la causalidad y la comprensión de todas las dimensiones y variables estructurales que inciden configurando el fenómeno antagónico en una seria amenaza a la estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Mucho se ha argumentado en relación a que con la liberalización del consumo de sustancias que hoy son ilícitas se podrán inhibir los efectos de la criminalidad organizada, pero se omite reconocer que el fenómeno antagónico que hoy impacta a la sociedad y las instituciones, trasciende al negocio de la producción, tráfico y venta de estupefacientes. Este es solo uno de los negocios –relevante pero no exclusivo– del crimen organizado y el conjunto de plataformas ilícitas en conjunto con la corrupción, la debilidad institucional, la impunidad y las condiciones socioeconómicas que persisten en el país convergen de manera simbiótica, por lo que es difícil concluir que con una simple política regulatoria para la venta y consumo de drogas, las condiciones de seguridad cambiarán de manera significativa en el país.

Así mismo se vislumbra que en los años subsecuentes se mantendrá una tendencia similar respecto a la violencia y el delito ante la carencia de políticas de Estado y políticas públicas que sean diseñadas con diagnósticos integrales, reconociendo y aprendiendo del entorno estratégico, que debería incluir el pasado y la coyuntura para visualizar un horizonte estratégico –que dimensionará el

futuro— con ojos de largo plazo y esfuerzos que trasciendan las acciones gubernamentales de corto plazo, que han sido la práctica común del quehacer público en nuestra nación.

CAPÍTULO VIII

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Las funciones de la inteligencia están intrínsecamente vinculadas a la preservación de la seguridad nacional. Es una actividad vital que al mismo tiempo debe ser establecida en un marco legal y en la política de Estado que se diseñe para ello, desarrollándola siempre con un enfoque garantista.

Sobre la inteligencia se han construido muchos mitos y deformaciones que la academia y las políticas de Estado tendrán que ir clarificando, para que no se confunda la relevante función que cumple en el desarrollo de los objetivos nacionales en una nación como la nuestra.

La inteligencia referenciada desde los textos de Sun Tzu en el arte de la guerra, ha ido evolucionando hasta constituir metodologías y procesos altamente profesionalizados y con la intervención de perfiles multidisciplinarios que han logrado convertir dicha actividad en una función que ha sido útil para la actividad económica, social, política y por supuesto militar.

Sin embargo, durante mucho tiempo dicha actividad ha sido confundida con espionaje y con la invasión a la privacidad y la vulneración de derechos fundamentales por parte de la autoridad en contra de los ciudadanos. La historia

nos ha dejado como ignominiosos precedentes que no se deben olvidar, cómo la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) en Chile fue uno de los aparatos represivos utilizados por la dictadura militar pinochetista para vulnerar derechos fundamentales y someter a grupos opositores al régimen militar.

También podemos citar, para evidenciar la forma en que se ha desvirtuado la actividad de inteligencia según ciertos conceptos políticos e ideológicos, a la conocida Stasi en la República Democrática Alemana, creada en 1950 y que fuera el órgano de inteligencia gubernamental utilizado por la dictadura comunista como instancia de control y represión social. En el mismo sentido, existe vasta documentación de cómo la propia Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América estuvo directamente involucrada en intervenciones políticas y militares en diversos países, en el contexto de la guerra fría, desestabilizando gobiernos, adiestrando grupos armados paramilitares o imponiendo regímenes políticos.

Respecto a nuestro país, hay que recordar como la Dirección Federal de Seguridad (DFS) creada en la administración del presidente Miguel Alemán y desaparecida en 1985, se convirtió también en una instancia represiva de opositores, intelectuales y disidentes del autoritarismo mexicano, convirtiéndose en una de las instituciones más corrompidas de nuestro sistema político, no obstante que la misión institucional por la que fue creada, era la generación de “inteligencia” para la seguridad del Estado y supuestamente en beneficio de los ciudadanos.

Ante dichos precedentes y los prejuicios que acompañan al concepto históricamente heredado de “inteligencia”, es comprensible hasta cierto punto la resistencia por parte de los poderes públicos para legislar y diseñar políticas en la materia. Por esa misma razón, hoy parte de la actividad de inteligencia debe desarrollarse con ciertos controles establecidos institucionalmente tanto en el Poder Legislativo Federal a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, y por el poder Judicial, que actúa como órgano jurisdiccional de control al proveer autorizaciones para limitar derechos fundamentales –particularmente en la intervención de comunicaciones privadas– con el propósito de hacer acopio de cierta información que se considere relevante para la preservación de la seguridad nacional como lo prevé la propia Ley de Seguridad Nacional que tenía en su génesis la intención de ser realmente una ley de inteligencia más que una ley para la seguridad nacional.

Uno de los conceptos que se pueden establecer con cierta contundencia es que la inteligencia no es información; la información es solo un insumo para la producción de inteligencia. Como afirma Sherman Kent uno de los estudiosos de la materia más relevantes, afirma al respecto que la inteligencia debe considerarse como “conocimiento” y que dicho conocimiento “es indispensable para nuestro bienestar y seguridad” (Kent, 1967).

En el mismo sentido Robert Clark, otro estudioso de esta materia, expresa que la inteligencia debe considerarse como conocimiento del futuro e identificarse claramente como una producción desarrollada dentro de un proceso

predictivo. El propio Clark hace referencia al desdén que tienen los diseñadores de política pública respecto al proceso de la inteligencia en tanto que dicha función, además de criterios técnicos para su producción, posee elementos de carácter personal que la óptica del analista de inteligencia aporta directamente en la interpretación de la información, los cuales no siempre pueden estar estrictamente apegados a herramientas netamente técnicas, sino en ocasiones se encuentran sustentados en la experiencia, la presunción fundada, la historia o los factores culturales (Clark, 2007).

Esta resistencia identificada en los creadores de políticas y que puede impactar el diseño de una política nacional de inteligencia, también se genera en tanto que algunas escuelas de prospectiva como la francesa, desarrollada principalmente por Michelle Godet –la cual ha tenido una influencia muy relevante en las escuelas de inteligencia–, consideran factores no solo estadísticos para la extrapolación de la información recabada en el proceso de producción de inteligencia, como sí lo hace preferentemente la escuela de prospectiva desarrollada en la Universidad de Harvard.

Por otro lado Robert Greene hace énfasis en que la relevancia en el proceso de producción de inteligencia no está en el acopio de información, ni en la cantidad de información recabada sino que la parte fundamental del proceso de la inteligencia recae inexorablemente en la interpretación de la información acopiada (Greene, 2006).

Hay que señalar que la historia nos ha enseñado cómo los esfuerzos más destacados que se han realizado en materia

de producción de inteligencia, se han hecho invirtiendo la mayor parte de los recursos disponibles en desarrollar la búsqueda de la información y el acopio de la misma. Sin embargo, como lo afirma Greene, deberemos comprender que para las misiones de inteligencia para la seguridad nacional se deberá atender como prioridad a las funciones de interpretación de la información siempre con una visión prospectiva.

Esta visión prospectiva de la inteligencia también es recogida por el general Vega García, quien afirma que la inteligencia es “disponer de información depurada, que permita proyectar resultados y es fundamental para identificar los antagonismos, construir las hipótesis y diagnosticar la problemática nacional o la de un adversario” (Vega-García, 2002).

La Ley de Seguridad Nacional aporta también un concepto respecto a la inteligencia, señalando a la letra en su artículo 29 que es “el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional” (Ley de Seguridad nacional, 2005).

Como se puede apreciar en las diversas conceptualizaciones, se destacan los conceptos de “conocimiento”, “interpretación” y “prospectiva”, lo que permite aproximarnos a la conclusión de que para que exista inteligencia, se debe haber producido conocimiento con base en la interpretación de información, y que dicho conocimiento debe tener una visión siempre prospectiva aunque tenga bases retrospectivas.

Ahora bien, es preciso señalar que como las diversas dimensiones o ámbitos que existen para comprender las operaciones militares y los alcances de la guerra o el conflicto, así también la inteligencia puede dimensionarse en diversos ámbitos que se han identificado como el estratégico, el táctico y el operativo. En este caso se puede apreciar la diferencia respecto a los niveles de concepción militar que ubican el nivel táctico como el nivel de escala inferior mientras que en las dimensiones de la inteligencia el nivel táctico se ubica en el nivel intermedio.

Comprendiendo que la seguridad nacional es una responsabilidad que recae en la decisión política fundamental del titular del Poder Ejecutivo de la Nación y soportado por el Consejo de Seguridad Nacional en la visión multidimensional que se ha descrito previamente, la inteligencia que deba producirse para la preservación de dicha condición es la categorizada como “inteligencia estratégica”.

Para abundar sobre los alcances de la inteligencia estratégica, retomo algunas ideas que plasmé en el prólogo del libro *Inteligencia estratégica para todos*, escrito por el general Jorge Carrillo Olea, fundador del Centro de Investigación y de Seguridad Nacional.

La producción de inteligencia estratégica implica necesariamente el empleo del pensamiento sistémico como ejercicio transdisciplinario, aproximándose a la complejidad fenomenológica a partir de la interpretación de intersubjetividades. No puede desarrollarse la inteligencia estratégica si no existen aproximaciones metodológicas hacia una

complejidad que hoy se erige en imperio fatal de los fenómenos sociales, políticos, económicos y militares.

Hoy –como hemos dicho en diversos espacios de este libro–, la incertidumbre y la complejidad son los factores comunes y predominantes en las altas responsabilidades de gobierno, y ante ello, quien ejerce la potestad legítima de gobernar está obligado a disminuir e inhibir hasta donde sea posible y conforme a la Ley, todo factor de incertidumbre que pueda afectar a la sociedad, aproximándose inexcusablemente al conocimiento de las realidades complejas.

Es la anticipación, siempre la anticipación lo que permite a las personas, instituciones y a las naciones mismas volverse más poderosas en el más íntegro sentido conceptual del poder. Inteligencia que no anticipa, no es inteligencia y se queda en el universo incierto de la información muchas veces inútil. La inteligencia estratégica es conocimiento que aporta herramientas de anticipación al decisor público y que junto con el concepto estratégico de las decisiones asumidas, impactan en contubernio premeditado para modificar el futuro o para enfrentarlo de manera efectiva, de tal manera que incluso garantice la supervivencia.

La inteligencia estratégica deriva entonces en conclusión cognoscitiva que trasciende la retrospectiva y genera una óptica prospectiva comprendiendo el presente a partir de los futuros visualizados. Es así que la inteligencia de la que hablamos provee de pensamiento estratégico, aproximándonos irremediablemente a la predicción. Predicción que como hemos citado en el pensamiento de Clark, se deduce con base científica abonada con las fortísimas posibilidades

que aportan los marcos teóricos, los precedentes históricos y la imaginación en el desarrollo de las hipótesis a veces inesperadas conforme a la tendencia anunciada –como sugieren los Cisnes Negros del profesor Nassim Nicholas Taleb– (Nicholas Taleb, 2010).

Todo ello es lo que posibilita al decisor de alta jerarquía reducir la incertidumbre en un mundo donde lo único constante es el cambio y el conflicto que nublan irremediablemente la capacidad de discernimiento de quienes toman decisiones de gran impacto social, político, económico o militar (Carrillo Olea, 2015).

Por su parte, el programa para la seguridad nacional 2014-2018 dispone lo siguiente respecto al concepto de inteligencia estratégica:

“Conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones orientadas a la atención integral de vulnerabilidades, riesgos y amenazas mediante la consideración del vínculo entre seguridad, defensa y desarrollo en sus tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental. Ello, con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él y prevenir o mitigar sus efectos oportunamente o, en su caso, atender sus consecuencias.” (Programa para la Seguridad nacional, 2014).

Como se ha dicho en capítulos previos, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de

Seguridad Nacional dispone cuál debe ser la visión para la integración de inteligencia en materia de seguridad nacional y establece en el artículo 5 que la materia de seguridad nacional se debe tratar “con una visión estratégica integral, amplia, de largo alcance y con base en las vertientes siguientes: I. Políticas públicas en materia de Seguridad Nacional; II. Inteligencia estratégica.” Abundando a lo anterior, el artículo 7 refiere que la inteligencia estratégica para la seguridad nacional se orientará por dos puntos importantes: la seguridad y el desarrollo.

En la información proporcionada por el Centro de Investigación y de Seguridad Nacional en su portal digital, se encuentran diversas conceptualizaciones y determinaciones teóricas muy útiles para aproximarnos a la integración de una doctrina en materia de inteligencia. Es así que como objetivo de la inteligencia estratégica se dispone que es la prevención y disuasión de riesgos y amenazas a través de la planeación de programas y políticas públicas en materia de seguridad nacional. Como se puede observar los objetivos están claramente identificados desde un ámbito preventivo, por lo que ratifica la argumentación que sostiene que la anticipación resulta ser una de las características esenciales de la inteligencia (Centro de Investigación y de Seguridad Nacional, 2018).

El general Carrillo Olea, como otros autores, hace referencia al ciclo de la inteligencia, que es el método por el cual se produce la inteligencia en cualquiera de sus dimensiones. Es así que se identifica dentro de dicho ciclo a la planeación en donde se define en primer lugar para qué

buscar, es decir cuál es el propósito de la inteligencia que se desea producir.

Aquí encontraremos el fundamento del modelo de inteligencia que se consolide en nuestro país, pues dará ruta y rumbo a los propósitos de largo alcance que se pretenden lograr en el proceso de producción de inteligencia para la seguridad nacional. Ya definido el para qué se pretende producir inteligencia, entonces habrá que determinar qué buscar y en donde buscar la información; recolección de la información (ya sea por fuentes abiertas o cerradas, humanas o tecnológicas entre otras); procesamiento y análisis de la información, en donde se hace la relevante acción de interpretar la información recabada; difusión y explotación (uso de la inteligencia producida) por las instancias competentes de la inteligencia generada, y por último se encuentra la retroalimentación (Carrillo Olea, 2015).

Hay que recordar que la Ley de Seguridad Nacional solo regula la inteligencia desarrollada por el CISEN, excluyendo del marco normativo a la inteligencia producida por las demás instancias de seguridad nacional. Tradicionalmente se ha asumido que la inteligencia producida por el área respectiva de la Comisión Nacional de Seguridad, por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información (CENAPI) de la Procuraduría General de la República, así como la Sección Segunda del Estado Mayor de la Defensa y la Sección Segunda del Estado Mayor de Secretaría de Marina Armada en conjunto con la producida por el CISEN, es la inteligencia útil en materia de seguridad nacional. Cabe destacar que la Ley de Seguridad Interior

integra en su articulado dispositivos para regular la inteligencia desarrollada en materia de seguridad interior, aunque la inteligencia producida en materia de defensa estaría todavía en un limbo jurídico.

Habría que añadir que hay instancias como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se ha encontrado en el constante dilema de ser sectorizada en la Procuraduría General de la República o dejarla operando en el sector hacendario. Esta instancia como otras que producen conocimiento anticipatorio en materia económica, ambiental o social pueden resultar vitales y útiles para la preservación de la seguridad nacional. Es así que encontramos los fundamentos para la integración de un subsistema de inteligencia como componente del Sistema de Seguridad Nacional.

Abonando a lo anterior y ante el cambio de paradigma que resulta de la concepción multidimensional de la seguridad nacional considerada en el programa para la seguridad nacional vigente, la producción de inteligencia debe ser un propósito de todas las instituciones que integran el Consejo de Seguridad nacional, incluyendo aquellas que no están consideradas en la Ley, como la Secretaría de Salud, pero que ratifican la visión amplia y trascendente de la seguridad nacional en México en su redimensionamiento respecto al futuro.

Cabe destacar que el programa para la seguridad nacional en comento, ha dispuesto la creación de un “Sistema Nacional de Inteligencia”, del cual expresé ciertas reservas en capítulos precedentes, específicamente en lo que respecta

al concepto de “sistema” y su vinculación con el también “sistema de seguridad nacional”.

Independientemente de lo anterior, hay que señalar que desde la presentación del primer programa para la seguridad nacional que fue publicado en el 2009, ya se tenía considerada la consolidación de inteligencia producida por diversas instancias como consta en la política programática citada: “Información e inteligencia: Todas las instancias del Sistema generan información y producen inteligencia. Su integración bajo la perspectiva de inteligencia estratégica estará bajo la conducción del CISEN” (Programa para la Seguridad Nacional, 2009).

Hay que destacar que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo institucional relevante con miras a integrar la inteligencia del Estado mexicano en materia de seguridad nacional. Como evidencia de ello, están los precedentes con la creación de los grupos de coordinación ejecutiva y los centros de fusión de inteligencia. Sin embargo, se aprecian algunas dificultades para poder hablar de una plataforma común en materia de inteligencia estratégica, lo cual también representa retos institucionales y requerimientos a satisfacer en el sistema de seguridad nacional.

El primer reto es la necesidad de consolidar una sola doctrina en materia de inteligencia estratégica para la seguridad nacional, homologando el conocimiento en todas las instancias del Estado mexicano. Se aprecia que cada dependencia o entidad va construyendo sus propias referencias teóricas, su metodología y sus instrumentos para el desarrollo de inteligencia; tan es así que por ejemplo en

esta materia el CISEN tiene su escuela, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina, el CENAPI y la Policía Federal, igualmente tienen sus propios centros de formación en inteligencia sin existir un contenido programático ni un currículo común entre las diversas dependencias.

El segundo reto es la integración en el marco legal vigente del concepto, alcances, límites, objetivos y mecanismos interinstitucionales de coordinación en materia de inteligencia estratégica para la seguridad nacional.

No obstante la inteligencia que producen instancias militares, de la PGR o de otras instancias de seguridad nacional, se encontraban fuera del marco legal antes de la expedición de la Ley de Seguridad Interior, poniendo en riesgo a los responsables de dichas instancias, afectando la vida institucional, el Estado de derecho y los derechos fundamentales de los ciudadanos, todavía existen muchos retos y obstáculos que enfrentar para edificar una doctrina, un marco legal mucho más desarrollado en la materia que incluya también el ámbito de la inteligencia para la defensa exterior y una política nacional en la materia.

Será necesario deliberar sobre la pertinencia de expedir una ley especial en materia de inteligencia, independientemente de las reformas que sean requeridas en la Ley de Seguridad Nacional. Pero debe quedar claro tanto en la legislación como en la política respectiva que la inteligencia es un instrumento del sistema de seguridad nacional. La inteligencia entonces es un medio y no será un fin en sí misma en ninguna circunstancia.

El tercer reto es consolidar y hacer eficientes los controles legislativos y jurisdiccionales en materia de inteligencia, preservando nuestro modelo garantista que se ha ratificado como enfoque principal de la visión de Estado para la seguridad nacional en México. La intervención de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional suele ser marginal, ante lo cual debe consolidarse el objetivo de un control real y efectivo por parte del poder legislativo, clarificando los alcances de dicho control.

Al mismo tiempo se deben establecer ciertos criterios básicos para que las mesas directivas de ambas cámaras legislativas así como los grupos parlamentarios nombren a los que deberán integrar dichas comisiones, inhibiendo los riesgos de que los integrantes de la citada comisión bicameral sean designados sin cumplir con criterios elementales para el control de confianza y la reserva que ameritan las acciones vinculadas intrínsecamente con la materia en cuestión.

De manera análoga a la diversidad y dispersión doctrinal comentada previamente, hay que destacar la heterogeneidad en las tecnologías e instrumentos utilizados para la producción de inteligencia por las diversas instancias que integran el consejo de seguridad nacional, lo cual se identifica como otra vulnerabilidad relevante, sobre todo por las limitaciones para la interoperabilidad entre instituciones y responsables, y por supuesto representará otro de los retos prioritarios a enfrentar como Estado hacia el futuro próximo.

Junto con tal diversidad, hay que señalar las diferencias significativas en las culturas organizacionales, lo cual puede

representar una de las principales resistencias de colaboración en cualquier materia y aún más en plataformas públicas tan sensibles como la inteligencia para la seguridad nacional. No estamos acostumbrados a trabajar coordinadamente entre civiles, y aún menos entre civiles y militares. Como dice el refrán: “El sentar a la misma mesa a los convidados, no significa que celebrarán juntos”.

Hay que identificar, reconocer y actuar en consecuencia respecto a dichas diferencias culturales que se dan en nuestras organizaciones, lo que significa comprender los diversos lenguajes, prácticas, creencias institucionales, historia, códigos y símbolos sin los cuales no se puede conocer una organización, y si no se conoce una institución, será difícil comprender el modo de actuar y el comportamiento organizacional de sus líderes y representantes. Estos son solo algunos de los retos más importantes que vislumbro (aunque por supuesto no limitativos) en el futuro inmediato y de mediano plazo para consolidar una plataforma común en materia de inteligencia para la seguridad nacional.

CAPÍTULO IX

ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL ENTORNO GEOESTRATÉGICO

Para identificar algunos de los factores geoestratégicos que impactarán el entorno de nuestro país y del hemisferio, reconfigurando nuestra política de seguridad nacional así como los retos, riesgos y amenazas que se presentarán en el futuro próximo, es importante tomar como base los aprendizajes históricos que las aproximaciones teóricas tradicionales han aportado al análisis de la geopolítica. Sin embargo, estas bases cognoscitivas deben ser útiles para comprender los cambios de paradigmas a los que no enfrentamos.

Pese a que muchos investigadores sustentan que nos encontramos en una era de cambios radicales en lo político, económico, social, cultural y militar, no debe descartarse la visión del profesor Joseph Nye, que argumenta que más que en una era de cambios, nos encontramos en un cambio de era en el que el poder se representa y ejerce de maneras disímboles a las que tradicionalmente los países desde la teoría realista de las relaciones internacionales había ejercido (Nye, 1990).

Con la misma óptica de cambio estructural se enuncia la megatendencia del proceso identificado como la cuarta revolución industrial, que interactúa con la era del

conocimiento y la generación de inteligencia artificial, que estará revolucionando todos los ejes del desarrollo global. Es así que no pueden desecharse las interpretaciones epistemológicas aportadas por las escuelas alemana, anglosajona y francesa de la geopolítica, pero estos cimientos deben ser adaptados para interpretar y conocer una realidad actual que amerita lógicas distintas.

Hoy la interacción global y tanto los poderes mundiales como regionales tienen que asumir un cambio sustancial en conceptos como frontera, población, territorio, soberanía, nacionalidad, gobierno e incluso poder nacional, entre otros, pues el cambio de era que se ha referido ha modificado la naturaleza de dichos preceptos que eran la base para desarrollar las aproximaciones científicas conforme a las escuelas tradicionales de la geopolítica.

Después de la caída del Muro de Berlín se propició la erosión y devaluación de la teoría de la contención, que se había formulado con bases teóricas aportadas por Mahan y Mackinder⁹ respecto a la premisa geopolítica del Rimland, que también sostuvo la filosofía de la política internacional, militar, económica y cultural para la edificación de un cerco sanitario que delimitara la influencia mundial del bloque soviético. Fue así que Estados Unidos de América se

⁹ Postulantes de la teoría anglosajona de la geopolítica. Mackinder uno de los más reconocidos estudiosos de la geopolítica y profesor en Oxford de la materia, desarrolló el concepto de profundidad estratégica relacionada con el control y desarrollo del espacio continental, y Mahan desarrollador de los principales postulados del Poder Naval.

dispuso a sí mismo y por su cuenta, respaldado por sus aliados, como la gran potencia global que hegemónicamente sostendría un orden unipolar.

Ante dicho orden que parecía incuestionable y durante las siguientes dos décadas posteriores a los acontecimientos que dieron por finalizada la guerra fría, se fueron consolidando diversos pivotes de poder que han aportado evidencia suficiente para sustentar que hoy el orden global ha establecido un marco geopolítico de características multipolares.

En dicho orden y derivado de la mundialización con todas sus consecuencias positivas y negativas para el desarrollo de la humanidad, se percibe que la incertidumbre, la ambigüedad y la complejidad, son variables constantes a las que se enfrentan los actores globales y en donde los competidores y adversarios no pueden asegurar las estrategias de los otros, configurando una teoría de juegos mundial relativamente compleja por las asimetrías en los factores de poder que tiene y que utiliza cada protagonista.

Podemos afirmar que hoy la influencia global se distribuye –aunque no de manera equitativa– entre potencias globales y regionales. La gran tentación ante los cambios permanentes que se efectúan en los campos de poder de las naciones es desarrollar interpretaciones solo de corto plazo, orillados por la angustiante esclavitud de la coyuntura. La gestión de la incertidumbre y la ambigüedad que prevalece en los factores de poder y de influencia amerita analizar las visiones estratégicas de los pivotes de poder en el largo plazo, y anticipar hasta donde sea posible sus efectos en el corto plazo.

Después de casi 15 años de un incremento constante de las variables de globalización, se ha presentado evidencia de que tanto en 2016 como en 2017 se registró una ralentización del proceso globalizador. El índice de presencia global del Real Instituto Elcano documenta que lo anterior se debe en conjunto al impacto en las variables de poder económico, militar y de poder blando de los diversos ejes integradores de las potencias.

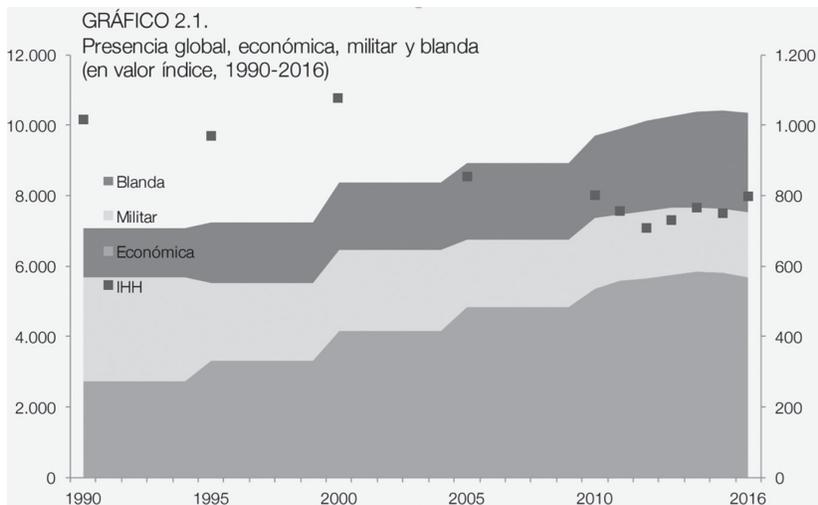
Es decir, dicha ralentización no se debe solo a una variable sino al conjunto de componentes, riesgos, amenazas y retos que interactúan de manera global como los siguientes: los nuevos nacionalismos, fundamentalismos y sus confrontaciones civilizatorias, las interculturalidades y multinacionalidades convergentes y divergentes, los proteccionismos económicos, los flujos migratorios irregulares, las nuevas dimensiones de configuración de los conflictos y de la guerra, las nuevas amenazas asimétricas, las nuevas centralidades políticas transnacionales acompañadas de las tecnologías de información y las guerras de desinformación, las nuevas adversidades derivadas del deterioro medioambiental, las debilidades de los estados para enfrentarlas, se identifican entre otros factores de inestabilidad, siempre acompañados de los temores y la complejidad institucional que ello conlleva para los decisores estratégicos.

El índice de presencia global que se ha citado indica que en los últimos períodos se percibe un espacio de política exterior decreciente. Así mismo expone cómo en los últimos 25 años el proceso globalizador se consolidó en mayor cuantía en el espectro económico, pasando del 38 al

55% del total de la presencia global, mientras que el poder blando también se incrementó del 20 al 27%, y el componente militar decreció del 42 al 18%.

ÍNDICE DE PRESENCIA GLOBAL 2017

Real Instituto Elcano



Una interpretación netamente coyuntural de los últimos períodos persuadiría al analista a concluir que el proceso mundializador ha culminado, o por lo menos se ha estancado, sin advertir que el entorno estratégico, es decir, los componentes estructurales del pasado que han derivado en la realidad actual, demuestran cuáles factores de poder han tenido una mayor relevancia para expresar la influencia por parte de las potencias y cuáles serían fundamentales para ejercer poderío hacia el futuro.

Algunas inferencias respecto a la ralentización observada en los últimos períodos y la influencia de los factores de inestabilidad global que están impactando el orden multipolar, también nos permiten prospectar como escenario futurible, una disminución del empleo del poder blando derivado de la filosofía integrada en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada por el gobierno del presidente estadounidense Donald Trump, y que sustenta la teoría realista como fundamento de las relaciones internacionales, lo que podría derivar en el fortalecimiento de las capacidades e influencia militar en el ejercicio de sus pretensiones de poderío (National Security Strategy, 2017).

No obstante lo anterior, el menosprecio del gobierno del presidente Trump en el empleo del poder blando como componente fundamental de las nuevas dimensiones de influencia en la multipolaridad, ya ha dejado entrever diversos vacíos que está dejando el hegemon y que potencias competidoras y algunas adversarias de los Estados Unidos de América están aprovechando, como lo son los circuitos y redes de cooperación multilateral en los que China, Rusia, Alemania o Francia, por mencionar algunas, están ocupando como espacios de poder para desarrollar su influencia. En este sentido cabe destacar que la propia Estrategia de Seguridad Nacional presentada por el presidente Trump en 2017 identifica tanto a China como a Rusia como “competidores estratégicos”.

Estos países competidores han diseñado sus estrategias de seguridad nacional sustentándose en la visión amplia, multidimensional e instrumentando la combinación del *hard power* o poder duro con el *soft power* o poder blando,

consolidando la implementación del *smart power* o poder inteligente como síntesis de la interacción entre los componentes duros y blandos de la potencia.

En las nuevas aproximaciones científicas respecto al poder, debemos señalar que el enfoque restringido de su estudio es el que se visualiza en los marcos teóricos para comprender las nuevas dinámicas en las relaciones internacionales.

Al respecto, Hans Morgenthau señala que el poder es el núcleo de las relaciones en la política mundial. Siguiendo esa línea de pensamiento, el *soft power* que sostiene Joseph Nye seduce a las personas a seguir cierta ideología o un conjunto de creencias que influyen en las categorías valóricas de las personas influidas. Nye incorpora conceptos ideales y culturales que son determinantes en las normas de comportamiento de una sociedad (Nye, 1990).

El mismo autor, desarrollando el concepto de *smart power*, establece que la creatividad y la innovación son elementos esenciales para la proyección de poder. Por su parte Paul Kennedy en su obra *The Rise and Fall of the Great Powers* realiza un estudio histórico (1500-1980) acerca de la política y la economía de las grandes potencias y la razón de su declive. Ahí destaca que es indispensable el desarrollo económico de un Estado, antes que incentivar un conflicto (Kennedy, 1989).

Al respecto de las potencias que son señaladas por la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América como “competidores estratégicos”, cabe destacar que Rusia determinó en su Estrategia de Seguridad Nacional, objetivos de defensa en el mediano plazo integrando un enfoque amplio de la seguridad. Dicho concepto

multidimensional de la seguridad integra capítulos como la “defensa nacional”, “seguridad del Estado y protección civil”, “mejora de las condiciones de vida”, “crecimiento económico” e “investigación, tecnología y educación”. Entre las amenazas a la seguridad nacional identificadas como de origen interno se encuentran el nacionalismo, el separatismo, la xenofobia, el extremismo y el radicalismo religioso.

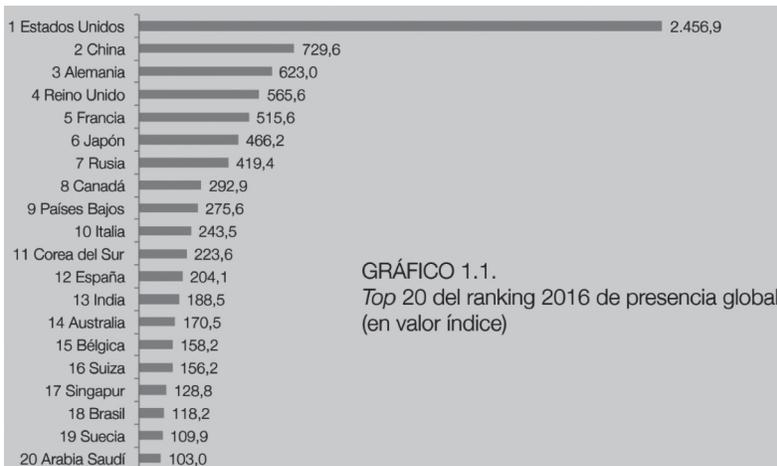
Por otra parte, el documento en cuestión afirma que la Federación Rusa no tolerará la ampliación de la OTAN hacia sus fronteras. Aunque teniendo en cuenta todo el abanico de instrumentos disponibles por parte de Rusia en sus pretensiones de influencia global, el uso limitado de la fuerza se ha convertido en la forma predominante de actuación de esa estrategia (Laborie, Iglesias, 2016).

Por su parte, otra de las potencias enunciadas que se encuentran disputando el equilibrio estratégico y la consolidación de un orden geopolítico policéntrico es China. Dicha nación ha dispuesto en su Estrategia de Seguridad y Defensa, la modernización e informatización de todos los medios militares, así como la formación y adiestramiento en todos los niveles y jerarquías para el desarrollo de operaciones combinadas. Tal estrategia visualiza que la fuerza terrestre cambiará de la defensa regional a las maniobras flexibles en toda la región y se elevará el nivel de integración tierra-aire. Por otro lado y con la misma visión internacionalista y geoestratégica, China se ha adherido al principio de contraataques en defensa propia, manteniendo el compromiso de no amenazar con el uso de armas nucleares pero sosteniendo el rol e influencia de la disuasión estratégica de la fuerza nuclear.

Por otro lado y prosiguiendo con el análisis de la influencia que tienen las potencias en el orden global, uno de los hallazgos significativos que podemos observar sobre la presencia mundial de dichas potencias y pivotes de poder es que 20 países concentran el 80% de la influencia mundial. Ahora bien, dentro de las 20 naciones se encuentran varios integrantes de la Unión Europea que en su multidimensión integradora de diversos ejes de poder ha representado un conglomerado multinacional que realmente compite con los Estados Unidos de América, y por lo cual países como Alemania o Francia se mantendrán en su postura de consolidar y mantener la visión integracionista de las potencias de Europa incorporadas en el eje de la Unión.

ÍNDICE DE PRESENCIA GLOBAL 2017

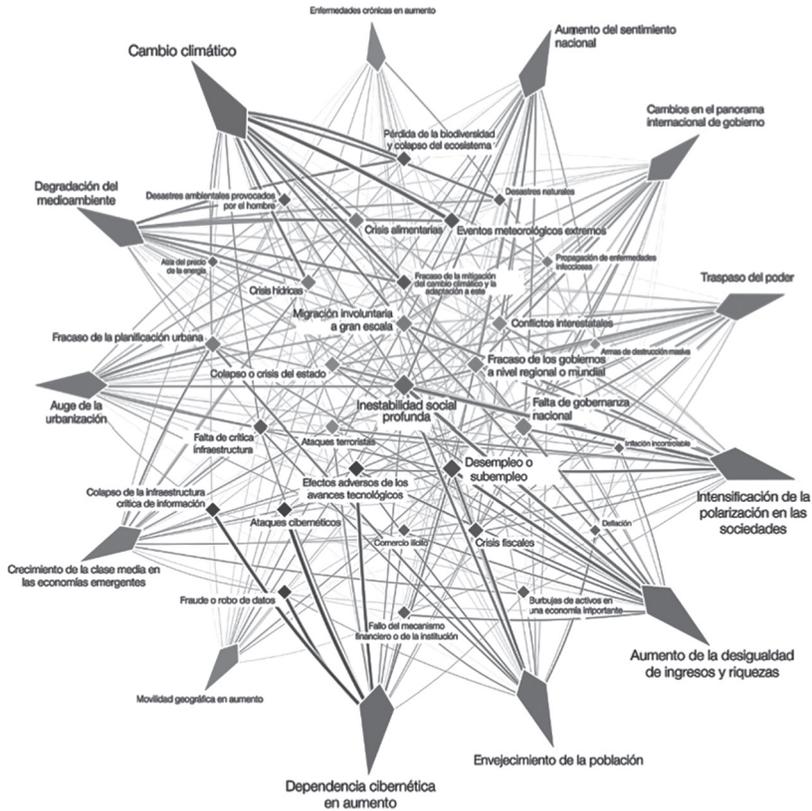
Real Instituto Elcano



Respecto a los factores que serán determinantes en el orden multipolar y policéntrico hacia el futuro, se deben identificar las cinco tendencias que determinarán los acontecimientos en la prospectiva mundial y que son reconocidos por parte de los principales ejes de poder global (World Economic Forum, 2018):

1. Aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y las riquezas.
2. Cambio climático.
3. Intensificación de la polarización social.
4. Aumento de la dependencia cibernética.
5. Envejecimiento de la población.

MAPA DE RIESGOS MUNDIALES



Fuente: World Economic Forum (WEF), 2018.

Los riesgos señalados tendrán una interacción en el futuro generando fenómenos atípicos, asimétricos y ambiguos en los que el gran reto para las potencias y pivotes de poder será determinar y anticipar cuáles se configurarán con mayor capacidad de impacto y mayor probabilidad de ocurrencia.

Con dicho propósito de anticipación se identifican algunas variables y componentes del entorno geopolítico que serán los soportes de los diseños geoestratégicos de las potencias actuales y futuras. Para ello se debe destacar en el mapa de riesgos que en las tendencias hacia el porvenir se incrementarán los conflictos asimétricos así como la intensificación del terrorismo y otras amenazas con características transnacionales, como modelo de conflicto que propiciarán la desestabilización de gobiernos y poderes legítimos, utilizando medios electrónicos y nuevas tecnologías como instrumentos para alcanzar sus fines. Con ello se visualiza que el terrorismo y el conflicto de baja intensidad serán modelos de operar por excelencia en las guerras de cuarta generación.

Al respecto, cabe señalar que las guerras de cuarta generación son una modalidad de conflicto derivado de los impactantes avances tecnológicos desarrollados en la industria de defensa. La guerra de quinta generación denominada “guerra más allá de los límites” combina todos los recursos disponibles como medio de conducción de la guerra, generando interacción de la guerra económica, con armas convencionales, radiológicas, nucleares, biológicas, bacteriológicas o virales, cibernéticas, electrónicas o informáticas, químicas y sicológicas.

Esta transformación tecnológica que se vive da pie a la llamada “revolución de los asuntos militares” (RAM), que implica necesariamente impulsar la adaptación y actualización de la doctrina, así como la modernización en los modelos organizacionales y en el impacto de la innovación

tecnológica en los instrumentos de defensa que modifican significativamente los modelos operacionales.

En dicho contexto, las Fuerzas Armadas de las potencias deberán adaptar su cultura, organización, adiestramiento, logística y actualizar su doctrina conforme se están transformando las variables del conflicto, de la guerra y del ejercicio del poder a nivel mundial.

Estas nuevas dimensiones del conflicto y de la guerra del futuro ya vislumbran el empleo de la nanotecnología, robots, *softwares* para combate, tecnologías no mortíferas, virus informáticos y ciberataques como herramientas para el cumplimiento de los objetivos políticos dispuestos.

Al respecto de la relevancia que han tomado los medios cibernéticos como instrumentos políticos y militares ya sea en el conflicto de carácter tradicional o asimétrico, la Estrategia de Seguridad Nacional de España señala que los ciberataques pueden tener diversas modalidades como lo son el cibercrimen, ciberterrorismo, ciberespionaje o el *hacktivismo* (Estrategia de Seguridad Nacional de España, 2017).

Las mismas tendencias señaladas, derivado de las asimetrías en las capacidades de potencia de las naciones, anticipan la integración de nuevas coaliciones entre los pivotes de poder para garantizar el equilibrio estratégico e inhibir la hegemonía de una sola potencia, configurando un orden mundial policéntrico. Lo anterior también encuentra sustento en que las asimetrías han cuestionado la teoría del equilibrio, pues ya no son factores tradicionales los que consolidan las capacidades de las potencias.

Prosiguiendo con nuestro análisis, es pertinente señalar que en las guerras denominadas como de cuarta generación se presenta con énfasis la intervención de actores no estatales como un fenómeno híbrido, cambiando el paradigma del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.

En dicha nueva interpretación del conflicto y de la guerra no se distingue lo civil de lo militar, y al mismo tiempo no existen en determinados conflictos, teatros de operaciones, campos de batalla ni frentes definidos.

Para algunos expertos han habido tres generaciones de conflicto bélico, las definidas por masas humanas (infantería), las definidas por el poder de fuego (artillería) y las guerras decididas por mecanización (blindados, aeronáutica y marina). Con ese enfoque, las guerras de cuarta generación serían definidas por computadoras y redes cibernéticas y sociales.

Si bien es cierto que la guerra híbrida en su lógica no es nueva en el sentido de combinar componentes regulares e irregulares en un esfuerzo conjunto para alcanzar el objetivo establecido, sin embargo por los derivados de la era del conocimiento, tal estrategia reviste una complejidad no antes vista al redimensionarse los conceptos de población, gobierno, soberanía, frontera o nacionalidad entre otros.

Es por ello que en el diseño estratégico para enfrentar los conflictos que se presentarán en el futuro, se visualizan nuevos centros de gravedad estratégicos. Se convertirá en prioritario el colapso interno del adversario más que la destrucción física. Este significativo representará que los

objetivos serán más relevantes en los componentes de cohesión social o cultura civil.

Entonces es así que los objetivos en el sector civil podrían ser más importantes que los militares, ratificando la hipótesis del desarrollo de conflictos de baja intensidad y del empleo de instrumentos tecnológicos y de comunicación para cumplir con dichos objetivos de afectar la cohesión social o la cultura del “enemigo”, “adversario” o “competidor” y con ello lograr su desestabilización. Es aquí en donde incluso con propósitos políticos y militares en un conflicto, podría emplearse el poder blando para impactar la cultura y los valores políticos del competidor.

En dicho contexto y ratificando lo expuesto previamente, el redimensionamiento del conflicto determinará hacia el futuro como hemos señalado, que los centros de gravedad en los conflictos asimétricos no corresponderán necesariamente a objetivos militares sino políticos, económicos, tecnológicos, psicológicos, culturales, sociales o medioambientales.

En este sentido, cabe destacar lo que ha expresado el general Gerasimov, jefe del Estado Mayor de la Defensa de la Federación Rusa y uno de los arquitectos del concepto estratégico de “guerra híbrida”, quien en el año 2017 se expresó respecto a los nuevos modelos de concebir la guerra (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018), en los que anticipa la tendencia hacia el uso de armas controladas remotamente e incluso la robotización del campo de batalla y de los teatros de operaciones. Recalca la convivencia de actores estatales y no estatales en conflictos híbridos

en el teatro de operaciones, y resalta que el instrumento más poderoso en el conflicto se encontrará en el ámbito de la información, la comunicación estratégica y los potenciadores de la ciberguerra.

Lo anterior ratifica la hipótesis de que la mayoría de los conflictos en el mediano plazo serán de carácter asimétrico, empleando nuevas armas, diversificando el tipo de operaciones, usando la tecnología, psicología e información para cumplir los objetivos políticos, y haciendo más compleja la identificación del centro de gravedad del adversario.

Se buscará entonces afectar a dicho adversario sin siquiera entrar al teatro de operaciones, lo que representará una desmaterialización del combate con base en la instrumentalización de medios informáticos intangibles y del empleo de los recursos del poder blando, lo que impacta la cohesión social, la cultura y los valores de dicho adversario o competidor.

Conforme a lo expuesto y argumentado, nuestra visión filosófica y constitucional de las Fuerzas Armadas respecto a la política de defensa es y debe seguir siendo como un instrumento para la defensa de nuestro territorio, nuestra población, nuestra independencia, y nunca para establecer una dimensión ofensiva en contra de algún país hermano; resulta fundamental comprender las dinámicas que se presentarán en el futuro respecto a las nuevas dimensiones del conflicto entre sociedades y naciones, de las nuevas configuraciones de la guerra y de las nuevas plataformas para ejercer el poder por parte de las potencias en la disputa del liderazgo político mundial.

Lo anterior debe inducirnos a concluir que la “política de defensa” y la “política exterior” que formule nuestro país en el futuro, y el diseño geoestratégico de nuestras capacidades como potencia emergente, hoy más que nunca no pueden reducirse a una “política sectorial” con visiones tradicionales que solo se cimientan en el pasado, y debe trascender en su diseño, implementación y evaluación prospectiva como una “política de Estado” de características multisectoriales, con alcances multidimensionales y la vista puesta en el horizonte estratégico.

CAPÍTULO X

DEMOCRACIA, RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y DERECHOS HUMANOS

En el contexto de violencia en que se encuentran diversas regiones del país, en la mayoría de las ocasiones en las que he tenido interacción con líderes políticos, empresariales y sociales y hemos analizado la situación de la seguridad nacional, surgen las preguntas de ¿hasta dónde deben intervenir las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública en coadyuvancia con la autoridad civil? Ahora que existe un orden jurídico para la seguridad interior, se mantendrá el dilema de en qué casos será indispensable el empleo del poder militar de la nación para enfrentar diversos antagonismos.

Cuando entrevisto a líderes civiles en el contexto de las discusiones relacionadas con la crisis de legitimidad de la política en general, surge también la interrogante de si existe en los mandos militares un hartazgo relevante respecto al sistema vigente, como para perpetrar algún acto en contra de la constitución con miras a ostentar el poder político. Dichos cuestionamientos los he escuchado de líderes, como he dicho, provenientes de diversos ámbitos y estratos sociales. En parte, es comprensible dicha preocupación, cuando en general el contacto que tiene la mayoría de la población civil con personal militar es ínfimo, y

en ocasiones meramente superficial y circunstancial (por lo menos en zonas urbanas), respecto a la percepción generada por ejemplo ante el patrullaje que realizan fuerzas militares en vehículos especiales y con armas de alto poder en virtud de las operaciones realizadas contra el crimen organizado.

Una imagen como la expresada y que pretende ser disuasoria por obvias razones, en el cumplimiento de sus misiones y en el contexto de la crisis de seguridad por la que atraviesa el país, no refleja de manera integral “el fondo”, “la naturaleza”, ni “la filosofía” de nuestras instituciones. El desconocimiento es fuente de las dudas y de incertidumbre.

Por esta razón, es de reconocerse el esfuerzo que se ha hecho por acercarse a la población civil en general con nuestras instituciones armadas, al abrir espacios para que se conozcan las instalaciones, filosofía institucional, contenidos valóricos, principios, misiones, equipos, y se conviva con personal militar. No obstante lo anterior, estas acciones distan mucho de lo que debiera ser una plataforma pública para la consolidación de un sistema de relaciones cívico-militares en nuestro país.

Un colega que fue profesor de la Maestría en Dirección Estratégica en la Escuela Superior de Guerra, y que tiene un gran prestigio en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) como docente e investigador –y del cual reservo su nombre–, tuvo su primera experiencia como ponente en el Sistema Educativo Militar. En nuestras muy fructíferas conversaciones, el colega y docto profesor de la UNAM me confió que la invitación para ser profesor en el programa que he referido, le fue extendida de manera

circunstancial por la rectoría de la máxima casa de estudios y la jefatura de la unidad universitaria donde colabora, sin previo vínculo con las instituciones armadas. Nunca antes había convivido con mandos militares, y menos con el Sistema Educativo Militar. Su poco conocimiento previo sobre el funcionamiento de las instituciones armadas y sobre el Sistema Educativo Militar, lo llevó a pensar que en su primera clase estarían los “soldados uniformados con equipo de combate y armados” para tomar su sesión de maestría.

Esto, por supuesto, le pasaría a cualquier ciudadano, en virtud de las imágenes preconcebidas y los prejuicios sociales que se han ido perpetuando en el contexto de operaciones militares recientes en materia de seguridad fuera de los cuarteles, en coadyuvancia con la autoridad civil y derivado de una evidente carencia de un sistema de relaciones cívico-militares que permita a “ambos mundos” –el civil y el militar– conocerse, interactuar, vincularse, coordinarse, con el propósito de alcanzar los objetivos nacionales y el desarrollo que esto significa.

Esta noble necesidad de consolidar un sistema para las relaciones cívico-militares en nuestro país, la he ratificado por parte de colegas y discentes de la Maestría en Dirección Estratégica, distinguido programa académico de postgrado desarrollado en la Escuela Superior de Guerra e impulsado por la Secretaría de la Defensa Nacional, así como con compañeros y colegas de distintas antigüedades, tanto civiles como militares, de la Maestría desarrollada en el Colegio de Defensa Nacional.

Mis compañeros y colegas, líderes en su vocación y poseedores de un alto nivel académico y visión estratégica, junto con los cursantes en el Centro de Estudios Superiores Navales –quienes se encuentran en proceso de formación dentro de los programas citados, preparándose en el marco estratégico para asumir futuras responsabilidades en el alto mando–, tienen una visión que converge en su gran mayoría: civiles y militares requerimos de una plataforma común de conocimiento, comunicación, interacción y trabajo en conjunto para el desarrollo nacional con visión de Estado, y para ello es indispensable la creación y consolidación de un sistema para las relaciones cívico-militares.

Como se ha dicho, poco o nada se conoce respecto a la formación y adiestramiento militar, o de los valores que se inculcan a los soldados y marinos. Me refiero especialmente a los que son formados para el mando, aquellos que egresan como oficiales de la Heroica Escuela Naval y del Heroico Colegio Militar, y por supuesto respecto a aquellos que egresan con distintas formaciones profesionales de las escuelas y academias del Sistema Educativo Militar o de Diplomados de Estado Mayor y de Cuerpo General, de los Cursos de Mando y Estado Mayor, habiendo egresado de las Escuelas Superiores tanto de la Secretaría de la Defensa Nacional como de la Secretaría de Marina Armada de México ya sean personal de arma o de servicio.

Uno de los principios fundamentales que reconozco como pilar en la formación militar es el relacionado con la “lealtad institucional”. Dicho principio incluso se encuentra plasmado como fundamento filosófico y cimiento formativo

en el frontispicio del Colegio de Defensa Nacional, que cita: “Lealtad Institucional como Principio, Seguridad Nacional como Objetivo”. Dicha lealtad a las instituciones trasciende a la lealtad que se tiene a un régimen o a una persona como lo puede ser el presidente de la República.

La que se esgrime no es la lealtad vinculada a la persona que ostenta un cargo, si no a la institución que representa de manera legítima y ante el cual se expresa la subordinación y sometimiento al poder civil ante su supremo mando; lo que es sin duda uno de los logros más importantes que nuestro sistema político y nuestro modelo militar han consolidado en los últimos decenios, que supera los contextos históricos de los que surgieron los caudillos militares de la revolución, y trasciende las etapas postrevolucionarias todavía con gran presencia político-militar así como al modelo político que consideraba incluso a las Fuerzas Armadas como un sector más de lo que fue el Partido Nacional Revolucionario o el Partido de la Revolución Mexicana, ambos precedentes institucionales del actual Partido Revolucionario Institucional.

Aunque debo reconocer que –como en todo grupo humano y toda organización compleja– existen afinidades políticas y creencias ideológicas o religiosas, siempre prevalece la doctrina de la lealtad a las instituciones de México sobre cualquier creencia en particular. La filosofía de la lealtad a México, está por encima de lo que algunos reconocen en el argot cotidiano como “política militar”. Esta lealtad se demostró fehacientemente ante la alternancia política en el año 2000, en la que algunos líderes de opinión anticipaban

que sería difícil y complicada la subordinación plena de las Fuerzas Armadas al mando supremo, representado en la persona de Vicente Fox como militante de un partido distinto al que ostentó el poder durante 71 años. El tiempo desmintió todas las versiones que apuntaban a un conflicto de subordinación ante el mando supremo.

Ahora bien, aunque ese espíritu y filosofía prevalece y se mantiene en los planteles y cuarteles, la interacción con otros poderes y sectores del desarrollo es incipiente. Ante esta situación, existe un gran desconcierto y desconocimiento de la naturaleza, las misiones y capacidades de nuestras instituciones armadas, pero esta condición no es circunstancial.

Las sombras de los episodios en los que las instituciones militares fueron utilizadas por el régimen para reprimir a opositores o disidentes nos siguen persiguiendo, y esto ha sido un lastre para modernizar el sistema militar y concebir un modelo de relaciones entre el poder civil y el castrense. La historia nos legó un sistema en el que el ámbito militar generalmente es desconocido por la población, y al mismo tiempo existe mucho por conocer desde las Fuerzas Armadas respecto a las instituciones civiles en cuanto a su funcionamiento y a su forma de entreverar la influencia social, política y económica. Entre ambos mundos, se ha pretendido administrar una disociación y separación “acordada tácitamente” entre el ámbito civil y el ámbito militar, como si fueran la “Iglesia y el Estado”.

Una muestra de dicha efímera y muy limitada concepción de lo que representan las relaciones civiles y militares

es lo que integró en su momento al programa sectorial de la SEDENA, en el sexenio del presidente Felipe Calderón, que señalaba como únicas metas a cumplir en el ámbito de dichas relaciones, el efectuar reuniones con las Comisiones de Defensa de las Cámaras del Congreso de la Unión y el secretario de la Defensa Nacional (Programa Sectorial de SEDENA, 2007).

Cabe destacar que en diversos países, las relaciones cívico-militares no son solo procesos que se desarrollan a partir de encuentros esporádicos o festividades especiales. En todo caso, estas relaciones deberían establecerse como un sistema, fundamentado incluso en un marco legal, que no solo comprenda el sometimiento del poder militar al poder civil –como se ha hecho desde nuestro endeble sistema político–, sino que sea una plataforma flexible para el conocimiento mutuo, la cooperación y el trabajo coordinado no solo desde las instancias de seguridad entre el ámbito civil y el militar sino en diversas actividades del desarrollo nacional.

Es irónico que un país como Chile, que carga en su pasado con una dictadura militar que sembró un profundo dolor entre la sociedad chilena y que aniquiló los espacios democráticos y la vigencia de los derechos fundamentales, hoy sea una de las naciones de América Latina con mayor inversión en investigación, tecnología e innovación en sus Fuerzas Armadas, con un Libro Blanco en materia de defensa nacional con visión de largo plazo, y que considera además las relaciones entre el ámbito civil y el militar como un área estratégica para el desarrollo nacional.

Adicionalmente, debe decirse que dicha nación hermana ha consolidado una institución de altos estudios en materia de seguridad nacional, regional y defensa: la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), hoy considerada entre las instituciones más prestigiadas en la materia dentro del contexto latinoamericano.

Con el mismo enfoque de presentar evidencia de política comparada en la materia que nos ocupa, destaco la doctrina del “ciudadano en uniforme” que Alemania ha establecido como parte de su filosofía militar, en la que un soldado no es un ser extraño o ajeno al poder civil, sino que es el propio poder civil que ejerce una responsabilidad militar, con la distinción de portar un uniforme que lo representa y caracteriza como un profesional de las misiones que la constitución y las leyes alemanas le han delegado. Es decir, antes que militares, son civiles.

Incluso, al poder militar no necesariamente se le identifica como “un poder” individual y heterogéneo como parte del “poderío nacional”, sino como una vocación entre las más dignas que pueden existir en una sociedad plural y democrática. Por supuesto, vocación de muy alto honor. Después de superar el ignominioso pasado perpetrado por el Nacional Socialismo y de a su vez haber desarrollado una visión prospectiva de la nación germana como potencia global, hoy dicho país es una de las principales potencias económicas, políticas y culturales tanto de Europa como del sistema mundial, y su liderazgo lo expresa igualmente en sus capacidades militares en instancias internacionales y acuerdos multinationales generados desde la Comisión Europea, el Consejo

de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización de las Naciones Unidas entre otros ejes estratégicos de la geopolítica global.

Democracia, derechos humanos y Fuerzas Armadas son tres vértices fundamentales para el desarrollo futuro del país. La democracia –no comprendida como una simple anécdota electoral sino como un sistema pleno de pesos y contrapesos y las tensiones que ello conlleva–, en sí debe ser sustento mismo de la preservación de los derechos humanos, y las Fuerzas Armadas son componente inherente y connatural de dicho sistema democrático. Nos referimos a la democracia entendida como modelo participativo, en donde lo electoral es solo un punto de partida y cohesión del propio sistema, pero en la expresión participativa de la democracia los ciudadanos pueden ejercer derechos y cumplir sus obligaciones, teniendo como límite solo el interés general, que las instituciones y poderes competentes deben establecer con transparencia y plena certidumbre, interviniendo directamente en el diseño de las políticas fundamentales del país, así como en su implementación y en el proceso de evaluación de las mismas.

Como ha señalado David Held, “La disputa sobre el significado contemporáneo de democracia ha generado una extraordinaria diversidad de modelos democráticos: de las visiones tecnocráticas de gobierno a las concepciones de una vida social marcada por una extensa participación política” (Held, 1990. p. 268).

En un modelo identificado como democrático pero que mantenga una visión meramente técnica de la política y

de las políticas, el sistema de seguridad nacional, sus componentes y las políticas públicas en materia de seguridad nacional serán diseñadas, implementadas y tal vez evaluadas por un selecto grupo de expertos, que por cierto ante la escasa oferta académica en la materia y la poca –aunque muy relevante– investigación que particularmente se hace en los Centros de Altos Estudios Militares, en su mayoría con un tratamiento como información reservada para uso en las bibliotecas del Sistema Educativo Militar, la disposición de expertos en dicha materia también resulta ser muy limitada en nuestro país.

Estos factores (la escasa formación de expertos, la limitada investigación y la incipiente plataforma de relaciones cívico-militares) derivarán fatalmente en que nuestro diseño de la política de seguridad nacional sea desarrollada en la “mesa de especialistas”, con gran desconocimiento para la mayoría de los mexicanos, y con pocas posibilidades de generar una política de Estado en la que todos los sectores del desarrollo nacional puedan estar involucrados y sean a su vez corresponsables de la misma.

Un ejemplo de lo devastador que puede ser el vacío que lega la ignorancia acerca de la naturaleza, filosofía y fundamento de un modelo de seguridad nacional de inspiración garantista, son ciertas aseveraciones denigrantes que se dieron ante la promulgación de la Ley de Seguridad Interior (sin desconocer por mi parte diversos puntos a clarificar, corregir o actualizar como he expuesto en el capítulo respectivo), concepto que según ciertas voces representaba “una gran amenaza a la sociedad”, y sin embargo data desde

el constituyente de 1917, así como de los textos fundamentales que le precedieron.

Así mismo, en el proceso de implementación, y particularmente de evaluación, de dicha política de relaciones cívico-militares como eje transversal de la política de Estado en materia de seguridad nacional, se verán acotados los caminos para realizar interpretaciones objetivas respecto a esta, abonando a ello el grave déficit que tiene la cultura de evaluación de las políticas públicas en nuestro país y la carencia de herramientas de información, así como de metodologías adecuadas para realizarla, que representan algunos de los grandes pendientes que tenemos como nación en el quehacer público respecto a la vinculación del poder militar con la sociedad con una visión de futuro.

CAPÍTULO XI

LIDERAZGO ESTRATÉGICO EN LAS FUERZAS ARMADAS

Cuando se utiliza el término “liderazgo”, se está empleando uno de los conceptos más utilizados en el desarrollo organizacional y en la administración y gestión estratégica de instituciones contemporáneas. Muchos autores han escrito al respecto, relacionando al liderazgo con las ventas, el mercadeo y la innovación tecnológica o industrial. También ha sido un tópico abordado en el ámbito político y social.

No obstante lo anterior, dentro del ámbito de las Fuerzas Armadas se percibe cierto escepticismo respecto al concepto de liderazgo. ¿Es necesario formar líderes militares en organizaciones que están preparadas y dispuestas solo a cumplir órdenes superiores? Esto es parte del dilema que se presenta y del porqué los estudiosos de las Fuerzas Armadas cada vez insisten más en la necesidad no solo de formar líderes sino de crear verdaderos sistemas de liderazgo en las instituciones militares.

Los investigadores sobre el fenómeno del liderazgo han podido constatar cómo varía el impacto organizacional y social dependiendo de la diversidad de estilos de liderazgo que se ejercen en una institución o en un grupo. Particularmente ante el fenómeno mundializador, la incertidumbre se ha

convertido en una constante, en donde los pilares de decisión más altos en la pirámide organizacional son los que tienen el espacio de incertidumbre también más amplio para determinar un camino a seguir; por ello resulta relevante determinar si el estilo o perfil de los líderes militares impacta en las instituciones armadas y con ello en las misiones constitucionales y legales que se les han conferido.

En varios de sus libros, Peter Drucker –uno de los referentes más relevantes del liderazgo organizacional y la administración– hace referencia al cambio de paradigma que ha representado la mundialización para la gestión estratégica que desarrollan los líderes postmodernos ante la turbulencia y el cambio permanente. Así también, Stephen Covey ha descrito con sendas publicaciones el modelo que deben seguir los líderes contemporáneos, sustentando su visión y quehacer cotidiano en principios que trascienden el entorno inmediato y personal.

Tomando como referencia dichas visiones, debo anticipar que todas las observaciones y proposiciones que aquí se hacen tienen el propósito de abonar a la reflexión colectiva de cómo determinar un modelo de liderazgo en las Fuerzas Armadas, si eso es parte de las conclusiones a las que pudiera llegar el alto mando en el contexto de la transformación no solo del sistema educativo militar sino del modelo mismo de desarrollo institucional con visión de futuro. Más que críticas, son reflexiones, que con legítimo interés social y republicano se hacen siempre pensando en el beneficio de nuestras instituciones armadas y del mando militar, sabedores de que ni las organizaciones, ni los planes,

ni las políticas son determinantes para el cumplimiento de una misión, sino ante todo las personas son las que se convierten en el factor fundamental para el logro de los propósitos deseados por una organización.

Reconociendo que los componentes humanos son los factores esenciales en una organización militar –como lo es en cualquier organización moderna–, el enfoque de desarrollo institucional debe ser puesto particularmente en la formación de las personas con un enfoque, precisamente, hacia las personas. La expresión parece simple pero es mucho más complejo de lo que parece. Por más esfuerzos que se hagan para cambiar las normas, reglas, políticas, directivas o los procedimientos sistemáticos de operación en una organización, los grandes cambios institucionales se deben realizar con el enfoque hacia las personas antes que a los muros, las siglas y métodos para proceder.

Las culturas organizacionales no se cambian de un día para otro y por ello cualquier cambio se debe planear con anticipación e implantar en diversas fases. Ya abundaré al respecto de los cambios culturales, que en ningún momento se refieren a cambios en la cultura y valores en que se cimienta la formación del mando militar, sino más bien a aquellos factores culturales que están relacionados con la toma de decisiones, con la capacidad de innovar y emprender, con los medios y ambientes para trabajar en modos abiertos para generar el aprendizaje colectivo, para visualizar el horizonte estratégico que permita ver a futuro, cuáles son los desafíos que como nación tenemos y que involucran directa o indirectamente a nuestras Fuerzas Armadas.

El propósito fundamental del liderazgo militar es el poder conseguir que los componentes humanos funcionen eficientemente y sean capaces de adaptar, modernizar o incluso transformar un ambiente organizacional y con ello el impacto que se tiene en una comunidad determinada (García Covarrubias, 2007).

Como han escrito los autores que han estudiado el desarrollo del liderazgo, el fenómeno puede contener componentes que han sido identificados en el individuo como adquiridos de manera innata, mientras que otros se han ido desarrollando a partir de procesos deliberados y planeados en conciencia para potenciar las capacidades de una persona para ser líder en su organización o comunidad. Es aquí en donde se presenta el primer dilema: ¿La tarea en las Fuerzas Armadas en materia de liderazgo debe circunscribirse a identificar aquellos elementos que por sus características innatas deben ser considerados como líderes o potenciales líderes? ¿O es que acaso debemos pensar en el diseño de plataformas para el desarrollo de líderes en el ámbito militar, más allá de las características innatas que posean? La pregunta que deberíamos estar haciéndonos en el contexto de la incertidumbre derivada de la mundialización y la falta de certeza que prevalece en todos los ámbitos es, desde mi perspectiva, la segunda.

Deberíamos estar pensando en la formación de líderes, en la consolidación de escuelas de líderes en todos los espacios y centros de formación de personal militar. Esto no solo significa que en la currícula académica de los planes y programas educativos se incorporen asignaturas relacionadas

al liderazgo, componentes que están presentes desde larga data. Se trata de que todas las asignaturas, independientemente de que sean técnicas, de contenidos tácticos, operacionales o estratégicos contengan elementos para incentivar las actitudes y capacidades de liderazgo que puedan potenciarse en los futuros mandos militares.

Acompañando las reflexiones relacionadas con una visión amplia y sistémica para la formación de líderes, no hay que soslayar el hecho de que en las democracias modernas la concentración de poderes en una sola instancia es cada vez menos probable. La tendencia en la sociedad postmoderna y debido a la gran influencia de las nuevas tecnologías es que se ha democratizado el acceso a la información, al conocimiento y a los círculos de poder. Esto implica un proceso de democratización que, como he señalado previamente, trasciende la figura de la democracia como “anécdota electoral” y se convierte en un sistema continuo de pesos y contrapesos, no solo de poderes públicos sino de la mismísima intervención social a partir de la participación ciudadana en todos los ámbitos en donde se toma una decisión con impacto público.

Esta democratización del poder, ha generado también que la figura de los “jefes” ya no sea vista con esa percepción de seres “todopoderosos”, lo cual ha implicado además un replanteamiento del ámbito de responsabilidad que conlleva el ser designado para ejercer un mando.

Hoy la *potestas*, que es esa atribución que se ha delegado a una persona como poder legítimo en un ámbito de competencia, tiene que venir acompañada de la *autoritas*, más identificada con la legitimidad que no proviene de una ley,

un reglamento o un manual sino de la “autoridad moral” que se ejerce sobre otros y que estos le reconocen en el ejercicio del mando a un individuo, independientemente de la atribución legítima asignada. De nuevo aparece un dilema análogo al anteriormente planteado: ¿Acaso debemos orientar nuestro sistema militar en la estricta distribución de atribuciones en leyes, reglamentos, orgánicas y directivas, para garantizar la continuación de un sistema de liderazgo? ¿O es que debemos orientar nuestros esfuerzos principalmente en el desarrollo de capacidades personales, organizacionales y sistémicas, para aumentar la *autoritas* –la autoridad moral– de los mandos actuales o futuros en las Fuerzas Armadas?

También hay que comprender que en la pirámide de la autoridad tradicional, el liderazgo se ejerce de arriba hacia abajo, haciendo énfasis en la *potestas* delegada, mientras que el liderazgo como gran potenciador de la *autoritas* se otorga de abajo hacia arriba.

En las estructuras militares tradicionales, el poder de decisión se mantiene férreamente centralizado. Se caracteriza por ser netamente vertical y focalizado en la cúspide de la organización para desahogar cualquier asunto. En un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, tendrían que impulsarse mecanismos de descentralización y la delegación de ciertas funciones no vitales para la adecuada toma de decisiones, evitando el ir y venir interminable de autorizaciones de carácter vertical, como señala el capitán de fragata Fernández de Cañete, profesor de la Escuela Superior de la Fuerzas Armadas españolas (Fernández de Cañete, 2010).

El problema de la centralización es que consolida de manera permanente a la centralización misma, y la hace cada vez más rígida. En un sistema centralizado, nadie en su sano juicio se atreverá a tomar ninguna decisión, ya sea por temor al error o a la sanción correspondiente; lo que al final conduce a que todas las decisiones deba tomarlas el ministro de Defensa o el secretario del ramo correspondiente, aunque el asunto a decidir no sea verdaderamente trascendente o vital para la institución. Dicho miedo al error y la falta de confianza son ingredientes ligados estrechamente a la centralización excesiva que se presenta en general en las instituciones militares, organizaciones verticales que se han constituido bajo principios fundamentales como la obediencia, la cual no está a discusión de ninguna manera en las reflexiones que comparto en este texto, lo que mueve nuestra reflexión es el modelo que se diseña para hacer más eficiente la toma de decisiones.

Ante ello es recomendable considerar cierta tolerancia al error temporal por un determinado número de fallos en que se incurran, dentro del proceso de tránsito de un sistema central a uno descentralizado, lo que será siempre más conveniente que la paralización institucional. Uno puede identificar dicha paralización y la centralización como modelo cuando en el ámbito militar se resuelven día con día los asuntos que deberían haberse resuelto o decidido hace días o tal vez meses o años. Sin embargo, por su naturaleza, las Fuerzas Armadas no pueden darse el lujo de estar resolviendo hoy, asuntos y deliberaciones del pasado, pues el quehacer institucional en esos organismos está ligado

directamente y vinculado de forma inexorable con el futuro que de manera prospectiva se ha visualizado, y que implica tomar decisiones en el presente, las que impactarán consecuentemente en los próximos meses o años.

En la psicología organizacional, y particularmente a los expertos en integración de equipos de alto desempeño, se les inculca dentro de su proceso formativo que el factor determinante para el éxito de un equipo dentro de la organización es la confianza. Si la confianza del cuerpo directivo hacia los subordinados, de los subordinados al cuerpo directivo, dentro del grupo de subordinados o dentro del grupo de directivos es mermada, muy probablemente los objetivos no serán alcanzados con los resultados esperados, y en su caso se alcanzarán con mucho sufrimiento y desgaste humano tanto físicos como psicológicos, además de los costos materiales que conlleva. Dentro del ámbito militar puede existir una tendencia a querer supervisar todo proceso, acción o método, y ello no necesariamente es acompañado de la eficiencia y eficacia dentro de la organización militar. En el programa para la formación de cuerpos directivos para el mando militar sería imprescindible incorporar el factor confianza, primero para sí mismos y después para los colegas con los que se trabaja, creando un sistema de confianza en toda la organización.

En el ámbito institucional no se puede menospreciar cómo la velocidad y la globalización son “dos vectores” que han transformado a las organizaciones (Fernández de Cañete, 2010). En efecto, la velocidad de la información, su interpretación, los cambios económicos, políticos, culturales

y organizacionales así como la toma de decisiones que impactan en una organización, particularmente la militar, vinculado todo ello a la mundialización de dichos factores, implica que los altos decisores requieran tomar determinaciones mucho más veloces y acertadas aún ante el ambiente de incertidumbre que prevalezca. Esto requerirá necesariamente la delegación de responsabilidades, la cooperación entre los diversos actores y sujetos que forman parte de una unidad, la confianza prevaleciente entre los mismos y la adecuada preparación del personal en todos los niveles como características esenciales de la formación y adiestramiento que se inculque en las Fuerzas Armadas.

Formación y adiestramiento no solo en lo que respecta a los procesos técnicos propios de las misiones militares, sino que será aún más importante la formación de líderes para la adecuación, modernización y, en su caso, transformación de los diversos pilares que cimientan el desarrollo militar de una nación que aspira a ser potencia como la nuestra.

Es así que el perfil de los líderes militares de nuestra época requieren, ante todo, actitudes y capacidades homogéneas para poder tomar decisiones en el ambiente que se ha descrito y con las condiciones delegatorias, de confianza y cooperación expuestas, y superar el paradigma que implicaba el identificar y aprovechar la “genialidad de los líderes carismáticos” de otros tiempos. Al final del día, todo esto pretenderá formar líderes de líderes.

Al respecto, cabe destacar el esfuerzo institucional que emprendió el general Salvador Cienfuegos, secretario de la Defensa Nacional, para impulsar el macroproceso

identificado como la “transformación del sistema educativo militar”, que hasta donde puedo percibir, muchos de sus propósitos coinciden con lo que se ha señalado y que debe reconocerse como un proceso inacabado que tiene que permanecer en el tiempo midiendo con indicadores objetivos sus resultados en el futuro.

Decíamos que el concepto de liderazgo ha sido abordado por múltiples estudiosos, en las últimas décadas se ha profundizado en el fenómeno particularmente en función del desarrollo de las organizaciones privadas. Sin embargo, hablar de Fuerzas Armadas conlleva necesariamente a deliberar asuntos relacionados con el liderazgo. Liderazgo que se aprecia en filósofos del arte de la guerra y las Fuerzas Armadas desde la antigüedad, como Sun Tzu, que señalaba cómo un líder militar ameritaba más destreza y un elevado espíritu para evitar la guerra en vez de perpetrarla, o vencer a un enemigo con la inteligencia más que con la fuerza (Sun Tzu, 2008). Entre otras cosas, estas destrezas implicarán necesariamente virtudes y capacidades que están ligadas al liderazgo del mando militar.

Sabiendo entonces que el liderazgo se gesta desde la naturaleza de la carrera de las armas, he conversado sobre el tema con discentes, compañeros y profesores de diversas jerarquías, armas y servicios, y debo señalar que la gran mayoría considera un área de oportunidad el pensar en la creación y desarrollo de un sistema como el que se ha descrito para la generación de liderazgos en el ámbito militar en todos los niveles. Pocos son los que consideran que es suficiente con las asignaturas que están integradas dentro

de la estructura curricular actual en el Sistema Educativo Militar.

En caso de que nuestras instituciones armadas optaran por formular la creación de un sistema de liderazgo, dicha plataforma se debe diseñar con anticipación, dimensionar el horizonte estratégico y prevenir las principales adversidades a las que se enfrentarán las instituciones armadas en el cumplimiento de los objetivos nacionales. El proceso de diseño y de implantación de dicho sistema no puede dejarse a la improvisación o a los vaivenes políticos o culturales. Debe trabajarse siempre con una visión prospectiva.

No dudo que una iniciativa para constituir un sistema de liderazgo como el que se propone pudiera generar resistencias. Al respecto, como evidencia de lo que he percibido en los últimos años, debo decir que desde una óptica bastante miope, mundana y vergonzosa, ciertos funcionarios públicos en el ámbito civil han cuestionado las razones para formar líderes o impulsar mejores niveles educativos dentro de las instituciones armadas. Para los citados personajes que parafraseo “es más conveniente tener a las Fuerzas Armadas en la ignorancia en tanto que no conviene que los militares se eduquen para así poder manejarlos más fácil”.

No puede existir mayor ceguera para un país que pretende ser potencia global. Nuestras Fuerzas Armadas deben adquirir el mayor conocimiento posible, pues es el conocimiento el que fomentará mayor cercanía e identidad con lo que ha sido nuestra historia, lo que representamos como nación en el presente y con lo que aspiramos ser en el futuro en un contexto democrático, sustentando nuestro

modelo político en los derechos fundamentales. Es la educación, y no digo nada nuevo, la herramienta más poderosa para transformar una sociedad haciéndola cada vez más justa y libre. Comparto en ese sentido el lema de la Escuela Superior de Guerra, que podría sintetizar esta aspiración con la que comulgo plenamente: “Saber más, para Servir mejor”.

Por alguna razón, países hermanos como Chile o Brasil, que están asumiendo roles de liderazgo geopolítico relevantes en la región, han impulsado estudios doctorales y postdoctorales, y están aportando conocimiento sobre el futuro de las instituciones armadas en América Latina tanto en el orden global, como en nuevos modelos de desarrollo e investigación en asuntos militares. Aunque estamos con años de atraso respecto a las plataformas de investigación y estudios en nuestras temáticas, se están dando pasos relevantes con el diseño de los programas doctorales en los Centros de Altos Estudios Militares, esfuerzos que habrá que respaldar y potenciar hacia el futuro.

Ahora bien, volviendo al análisis sobre el comportamiento organizacional en las instituciones armadas y con el propósito de fomentar modelos culturales y de comportamiento que coadyuven con el desarrollo del liderazgo, debo señalar que dentro de dichas culturas organizacionales, existen prácticas que no necesariamente están recogidas en un manual, en los documentos doctrinales o en las normas y procedimientos sistemáticos de operación, y que sin embargo, pueden ser nocivas para la eficiencia y eficacia de

la institución y para el desarrollo del liderazgo en su dimensión sistémica, como se ha propuesto aquí.

Algunos comportamientos son susceptibles de ser analizados y reconsiderados, y no son exclusivos de nuestras Fuerzas Armadas, ya que por su vertebración jerárquica y la estructura y carrera propia de las armas, han aparecido en las instituciones armadas de otras naciones.

Dentro de dichos fenómenos, se apuntan algunos considerados relevantes, solo como ejemplos enunciativos de ciertos comportamientos organizacionales que pudieran mejorarse con el propósito de consolidar un sistema de liderazgo. El primero al que se hace referencia es el denominado *micromanagment* o microgestión, que en la mayoría de los tratados relacionados con el liderazgo se ubica como una de las enfermedades crónicas que limita el desarrollo del liderazgo dentro de una organización.

Al respecto, Fernández de Cañete expresa: “El alto sentido de la responsabilidad que se infunde en los cuadros de mando desde su ingreso en las Fuerzas Armadas, el profundo conocimiento de las tareas propias de los escalones inferiores, precisamente por haber pertenecido a ellos, y una especial disposición mental para asumir empresas titánicas, resultado de la preparación para el combate, derivan con frecuencia en un excesivo ejercicio de supervisión de las tareas, hasta detalles mínimos” (Fernández, 2010).

En el caso de nuestras Fuerzas Armadas, en algunas circunstancias se puede apreciar cómo mandos superiores supervisan detalles mínimos de tareas que años atrás ejecutaron los propios supervisores, conocedores de los procesos

y métodos de ejecución de dichas tareas y generando que tal comportamiento pueda derivar en la pérdida de perspectiva de lo que realmente pudiera ser estratégico en la organización

Cuando el mando superior pretende llevar hasta sus últimas consecuencias las tareas de supervisar hasta los detalles más ínfimos, puede predestinarse a un cuello de botella en la resolución de otras problemáticas de mayor relevancia, lo que puede a su vez obstruir el desarrollo adecuado de la organización y el logro de sus más altos objetivos institucionales. Dicho fenómeno organizacional también afecta negativamente la confianza del personal subordinado y su motivación en el ejercicio de sus comisiones y tareas, inhibiendo por supuesto cualquier intención de innovar o generar procesos creativos para la resolución de conflictos o de las problemáticas institucionales cotidianas.

Parte fundamental de las capacidades que debe tener el líder es la visión estratégica. Cuando el líder de la unidad se convierte en un microgestor, perderá irremediabilmente su visión estratégica y puede erosionar su capacidad de ponderar los asuntos que realmente deben considerarse como relevantes.

Sin embargo, para que el líder militar pueda prescindir de la microgestión será prioritario que el adiestramiento y preparación de los subordinados se desarrolle adecuadamente. Dicha preparación, vinculada a la confianza que se ha delegado a los mandos inferiores, permitirá que el líder aumente su visión estratégica tanto del entorno como del horizonte estratégicos.

En la psicología organizacional se inculca que, para que el liderazgo auténtico pueda florecer, se requiere no solo del conocimiento de los subordinados sino del conocimiento propio. Existen diversos instrumentos para el autoconocimiento –como el test Myers-Briggs, por citar alguno–, que proveen de la información suficiente incluso si se pretende iniciar el proceso de construcción de equipos de alto desempeño.

También se puede encontrar literatura sobre la denominada “inteligencia emocional” (concepto desarrollado por Daniel Goleman entre otros) y los aportes al autoconocimiento que debe tener el líder para controlar sus emociones y reacciones ante diversos ambientes y situaciones, con el propósito de interactuar eficazmente en el grupo de trabajo. Esta premisa no es nueva. El propio Sun Tzu ya hacía referencia a la imprescindible necesidad de autoconocimiento por parte del comandante militar.

El autoconocimiento y el conocimiento de los demás implican que las personas que trabajan a nuestro alrededor sean tratadas como “personas”. Verdad de Perogrullo, dirán algunos, pero en ocasiones esperamos que las personas tengan resultados como si fueran simples “máquinas de producción”, lo cual tendrá sin duda resultados fatales.

Tanto en el proceso de adiestramiento como de ejecución de tareas y comisiones se presentará la necesidad de corregir o, en su caso, reprender. Pero como han destacado los estudiosos de la psicología del mando militar, el motivar a la acción en el cumplimiento de los deberes militares proponiendo premisas negativas no parece ser la mejor opción.

Como ejemplo se cita lo expuesto en las Reales Ordenanzas Españolas: “El militar cuyo propio honor y espíritu *no le estimulen a* obrar siempre bien, vale muy poco para el servicio [...], son pruebas de gran desidia e ineptitud [...], no sea la manera más pedagógica de provocar una actitud de entrega”.

La filosofía y los valores que se inculcan en el futuro mando militar deben ser expuestas siempre de manera que el cumplimiento del deber y la entrega por la nación enaltezca y sublime el espíritu del soldado.

En ocasión de diversas celebraciones encabezadas por mandos militares y en el contexto de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad fuera de los cuarteles, he escuchado algunas expresiones en el sentido negativo que se ha referido.

Aun compartiendo el objetivo implacable de distinguir a quienes han sido leales a la nación, y señalar y sancionar a quienes no lo han sido (haciendo alusión a los que apartándose de sus valores y principios decidieron colaborar con fenómenos antagónicos a la nación, y por ello merecen ser considerados como “traidores a la patria”), el mensaje de “motivación” que se da al resto del personal militar y a las diversas estructuras de las instituciones armadas, que son quienes reciben dichos contenidos, tal vez no contenga las expresiones positivas que enaltecen el espíritu del soldado para que entregue en absoluta generosidad su vocación, tiempo y vida por la patria, si dicha entrega la hace para evitar ser considerado un traidor a la patria.

Siempre será recomendable que el líder militar establezca mecanismos de motivación de sus subordinados con

mensajes positivos más que exaltar el miedo, la humillación o degradación como resortes de su actuar en el cumplimiento del deber.

Otra evidencia que se percibe, no necesariamente motivadora para el desarrollo del liderazgo en los futuros mandos, es la práctica común que se observa en diversas fuerzas armadas de la región dentro de sus sistemas educativos respectivos, al destacar a los primeros lugares de cada promoción o antigüedad, lo que no necesariamente incentiva la integración de una comunidad de aprendizaje. Por el contrario, dicha práctica estimula el trabajo individual por sobre los demás. El señalar esto de ninguna manera significa que se proponga el no destacar esfuerzos particulares, que sin duda, habrán de resaltar de manera natural sin necesidad de la “premiodependencia” como requisito, y ostentarán responsabilidades acordes a su destacado perfil (Fernández de Cañete, 2010). Sin embargo, cabe señalar que los nuevos enfoques de la educación han privilegiado el logro de trabajos y tareas en grupo, trascendiendo las individualidades y permitiendo además la innovación y creatividad en la formulación de respuestas y resoluciones a los problemas planteados en el contexto de una comunidad de aprendizaje.

Habrá que indagar sobre las razones que ha tenido, por ejemplo, el sistema educativo finlandés –por cierto, uno de los más avanzados del mundo– para transitar de un modelo educativo diseñado tradicionalmente con base en asignaturas y materias, a un sistema de estudio por fenómenos. El estudio de fenómenos implicará usar conocimientos

y herramientas multidisciplinarias para resolver problemas planteados (y pareciera que esa puede ser una buena hipótesis de análisis en el futuro mediano), para continuar el desarrollo de lo que se denomina como la transformación del Sistema Educativo Militar, que por lo pronto ha determinado el modelo por competencias como pilar educacional de los próximos mandos en las instituciones armadas.

Por otro lado, también me parece relevante destacar la “cultura del ascenso”, que no siempre viene acompañada de los mejores incentivos en la vocación militar. He podido constatar el profundo drama que conlleva tanto para el militar como para su familia, el no obtener el ascenso y promoción esperada. Así mismo, he ratificado que el liderazgo militar no siempre viene vinculado a la estrella impuesta o al rango superior adquirido. Hace algún tiempo, un buen amigo ya en el generalato me compartía reflexiones relacionadas con la conducta que en algunos casos se puede dar con el militar que alcanza la imposición de las “águilas” que lo identificarán como general brigadier, como si hubiera alcanzado la plenitud en la vida y que, ante ello, pocos motivadores podrían existir ya para mantenerse en el debido continuo aprendizaje y desarrollo en el ejercicio de su vocación.

Un militar en situación de retiro debería estar satisfecho y plenamente orgulloso de su vocación y entrega a lo largo de su vida o los años en el activo por la nación, y así debería ser reconocido independientemente del ascenso no obtenido y en ocasiones ansiado. Pese a que muchas actitudes derivadas del ascenso o no ascenso, pueden provenir

del ámbito estrictamente personal, también es cierto que muchas conductas, sentimientos y actitudes derivadas de ello, pueden vincularse a los símbolos y códigos culturales que significan dicho ascenso y promoción.

En el mismo sentido, me parece obligado el señalar que nuestro sistema de retiro en el ámbito militar tiene grandes áreas de oportunidad. Particularmente en los rangos superiores, hay vidas completas de experiencia, sabiduría y visión que pueden seguir siendo útiles para el cumplimiento de los objetivos de la nación. No podemos dejar en el desierto tanto conocimiento aprovechable. Reconozco que el alto mando ha dispuesto una serie espacios de reflexión con generales en situación de retiro en la que se escuchan diversas opiniones y consejos relacionados con el contexto actual, y eso ratifica la idea de que en el futuro cercano podamos crear –incluso normativamente– una plataforma para aprovechar de forma especial en el ámbito académico y de investigación que tanta falta hace, a aquellos mandos destacados en situación de retiro y que tengan la voluntad de seguir sirviendo a sus instituciones como a la nación. En diversos países, el *coaching* y la mentoría han sido pilares fundamentales para el desarrollo de sistemas de liderazgo, y nosotros tenemos los recursos humanos para impulsar iniciativas como esta.

El impulsor de modelos creativos John Cleese ha expuesto en su teoría personal de modos de trabajar que se pueden identificar organizacionalmente dos formas preponderantes: el modo abierto y el modo cerrado (Fernández de Cañete, 2010). El modo abierto se puede

caracterizar por ser más reflexivo, más propenso a escuchar y analizar en grupo las alternativas para resolver un problema o enfrentar determinada situación. El modo cerrado implica que ante los riesgos y la necesidad de tomar decisiones de carácter inmediato, no hay forma de consultar ni escuchar de manera reflexiva al grupo, así que el que tiene la responsabilidad del mando debe tomar una determinación y los subordinados deben seguirla de manera disciplinada y ciegamente.

Por la naturaleza de la cultura militar, se tiende a trabajar de manera constante en modo cerrado, aun estando en circunstancias en las que podrían encontrarse nuevas formas de proceder ante la situación que se presenta. Eso, aunque es comprensible hasta cierto punto y ante la necesidad de impulsar nuevas formas para desarrollar el liderazgo organizacional dentro de las instituciones militares, nos invita a buscar y encontrar innovadores procesos de deliberación en situaciones en las que no se requiera trabajar en modo cerrado, y generar así formas alternativas y creativas para la resolución de problemas. Por supuesto, dicha invitación no es procedente en una situación de riesgo o vulnerabilidad en la que solo es viable la determinación inmediata y la obediencia requerida de los subordinados ante la orden del comandante.

Para algunos, el concepto de “creatividad” podría estar ineludiblemente enfrentado con la cultura militar. Sin embargo, es precisamente en el medio militar donde en ocasiones se requieren niveles de adaptabilidad en circunstancias totalmente desconocidas y ambiguas, lo que hace

que la creatividad pueda visualizarse como parte fundamental de la formación de líderes militares (Serra Uribe, 2013). Ante entornos ambiguos, inciertos y cambiantes, la creatividad genera en el líder militar la capacidad de comprender el entorno estratégico, y movilizar las conciencias del grupo de personas que lidera hacia la visualización del horizonte estratégico.

Por otro lado, al ser la disciplina uno de los pilares en la cultura castrense, es de considerarse que el líder militar pueda propiciar –hasta donde sea posible– que la adhesión a las órdenes de la superioridad puedan darse de manera colaborativa e inteligente, aún ante el desacuerdo y no necesariamente por el temor a una sanción merecida, sino por la lealtad debida a la institución armada y por la adhesión que se otorga como principio fundamental en la vocación militar al comandante en jefe. Es aquí en donde se vincula la *autoritas* y la *potestas*. Es la atribución que tiene el comandante como jefe (*potestas*) y es el liderazgo que se interpreta de la *autoritas* que ejerce sobre sus subordinados, manteniendo la visión estratégica que debe caracterizar al líder militar, actuando ambos componentes de consuno y deliberadamente.

Aunque sean solo algunos ejemplos, se puede deducir que es posible generar plataformas para el desarrollo del liderazgo en las que los valores tradicionales de las instituciones armadas como la disciplina, la lealtad, el honor o el servicio, por solo comentar algunos de ellos, puedan ser compatibles con una psicología del mando militar orientada a motivar a los subordinados, a incentivar conductas

positivas más que temores y generar un equilibrio entre la subordinación debida y el debate cooperativo.

El sociocentrismo es uno de los modelos de pensamiento que limitan el discernimiento crítico para generar conocimiento. Es en dicho sociocentrismo en donde encontraremos frecuentemente conductas, actitudes y expresiones que señalarán que: “esto es cierto porque nosotros creemos que es cierto” (Paul & Elder, 2003). El sociocentrismo en el ámbito militar derivará en que “enseñamos de cierta forma porque así lo hemos hecho siempre”, “reaccionemos de esta forma porque así lo hemos hecho siempre”, “sustentemos esta hipótesis porque así la hemos creído y sostenido siempre”. En el argot militar se diría que es “irse con el muerto”.

El cuestionar el posible sociocentrismo en el ámbito militar no pretende de manera alguna trastocar principios y valores, pues creo que esos forman parte de la naturaleza que debe ser intocable en nuestras instituciones armadas. Pero sí debemos cuestionarnos el cómo desarrollamos nuestras capacidades militares, el cómo enseñamos, aprendemos, planeamos, implementamos dichos planes, evaluamos su ejecución, nos relacionamos civiles y militares, y cómo interactuamos para el desarrollo nacional.

Cabe resaltar que Fuerzas Armadas de países hermanos como España, Brasil o Chile han ido incorporando programas completos de liderazgo (no solo asignaturas), tanto para el desarrollo de capacidades de liderazgo en el nivel táctico, operacional y con mayor relevancia en aquellos que están relacionados con el nivel estratégico.

En el mismo sentido, hay que señalar que la academia de West Point tiene estructurada su formación con base en tres programas esenciales relacionados con lo académico, lo militar y las capacidades físicas de los cursantes en formación. La tercera parte del programa militar está relacionada con estudios vinculados al desarrollo del liderazgo, y así mismo tienen la opción de cursar programas especiales de liderazgo en el Eisenhower Leader Development Program (Fernández de Cañete, 2010).

Así mismo, la Defense Academy de las Fuerzas Armadas del Reino Unido tiene cerca de cincuenta cursos relacionados con el liderazgo. Más que integrar asignaturas relacionadas con el liderazgo, el objetivo que podría pretender nuestro país sería establecer un eje transversal del desarrollo profesional militar al liderazgo, y en particular al liderazgo estratégico, para propiciar que los futuros responsables del alto mando puedan consolidar una visión en el horizonte estratégico de largo alcance y en todos los campos del desarrollo nacional que pudieran ser vulnerables en el futuro.

El modelo de enseñanza centrado en la transmisión de información ha caducado. En el mejor de los casos se transmite conocimiento manteniendo como centro de la enseñanza al instructor o maestro. Uno de los retos más importantes hacia el futuro será el integrar en la formación de nuestros mandos militares programas en donde la formación de la personalidad no sea tarea exclusiva de la familia, el ambiente social o instruida en materias que los cursantes pudieran percibir de “relleno”.

En el futuro, muchas veces incierto, “se hace necesario desarrollar modelos educativos para los cuadros de mando en los que se conceda más importancia a la capacidad de comunicar, influir o desarrollar una visión estratégica, por citar algunas competencias, que a la resolución de integrales triples, el conocimiento profundo de las pólvoras o la memorización de procedimientos operativos, en ocasiones obsoletos” (Fernández de Cañete, 2010.)

La creación de una instancia no como estructura burocrática, es decir, como plataforma que genere programas transversales para el desarrollo del liderazgo militar en todas las armas y servicios, puede ser un gran reto hacia el futuro (incluyendo ambas Secretarías de las Fuerzas Armadas), comprendiendo que el liderazgo se debe visualizar no como opción, asignatura o capacidad individual, sino como un sistema integral y transversal en todas las tareas propias de la profesión militar.

CAPÍTULO XII

MODELO POLÍTICO-ESTRATÉGICO PARA LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

Decíamos en capítulos anteriores que la política de seguridad nacional se ha ido configurando a partir de la relación e interacción entre diversos sistemas. Se enuncian diferentes sistemas que interactúan como es el caso del Sistema de Seguridad Nacional, el Sistema Nacional de Inteligencia, el Sistema Educativo Militar o el Sistema de Liderazgo Estratégico en las Fuerzas Armadas.

Con el propósito de definir el modelo político estratégico que asumiremos hacia el futuro en nuestras Fuerzas Armadas, hay que comprender que el Sistema de Liderazgo en las Fuerzas Armadas trasciende al liderazgo del jefe de Estado, de los secretarios de la Defensa y de la Marina, como también a los liderazgos de los comandantes de Regiones Militares y Navales. Al trascender las individualidades, entonces se visualiza en el “sistema” la convergencia y coordinación de los liderazgos.

Como se ha expresado en apartados previos, un sistema puede ser reconocido como un conjunto organizado de elementos que interactúan entre sí, que son interdependientes y que forman un todo complejo, distinto y distinguible.

Para aproximarnos a la definición de un modelo político-estratégico para nuestras Fuerzas Armadas, es preciso señalar como se ha inferido previamente, que un requisito fundamental para el desarrollo adecuado de nuestras instituciones armadas es la consolidación de nuestro sistema democrático, comprendido, ratifico nuevamente, no como anécdota electoral únicamente, sino como forma de convivencia diaria en la que el equilibrio entre los poderes es vigente, los pesos y contrapesos se ejercen, aún ante las tensiones que eso significa, siempre en el sometimiento de autoridad y ciudadanos al derecho, en donde particularmente los ciudadanos intervienen en el diseño, implementación y evaluación –en tanto que es corresponsable de la misma en aquellas funciones que no sean exclusivas de la autoridad– de la política de seguridad nacional (como en otras políticas estratégicas) que es la que nos ocupa en el presente texto.

Si la democracia en su dimensión participativa es un requisito para el diseño de una política de Estado en la materia y para la definición del modelo político estratégico que aspiramos tengan nuestras instituciones armadas, no podemos comprender dicha condición si se carece de legitimidad y fortaleza institucional. Por supuesto, habrá distintos niveles de legitimidad, como también habrá diversos métodos para medir la solidez institucional del Estado, como ya fue expuesto.

Las democracias más estables son precisamente las que poseen instituciones más sólidas, como se puede advertir en el índice de Estado de derecho elaborado por el World

Justice Project cada año y en el que por cierto, México ocupa los últimos sitios en la evaluación que se hace tanto en la región como a nivel global, en los rubros de seguridad y justicia (World Justice Project, 2017).

Por otro lado, el concepto de “estrategia total” incorporado por el general André Beaufre en su conocido libro sobre *Introducción a la estrategia*, se va integrando en diversas doctrinas de seguridad y defensa, como consecuencia de la modernidad social y del sistema democrático, manteniendo una intrínseca vinculación con el modelo político de pesos y contrapesos que la democracia exige (Beaufre, 1963).

En el libro citado, Beaufre señala que la estrategia debe visualizarse en un campo más amplio que el puramente militar y la conceptualiza como “el arte de hacer que la fuerza concorra para alcanzar las metas de la política”.

Como expresa el general Jaime García Covarrubias, dicha postura de Beaufre es relevante en tanto que hace del concepto de “estrategia” una ampliación al no considerarla meramente como un fenómeno bélico y militar, sino una circunstancia donde concurren todos los componentes del poderío nacional en cualquier tiempo, incluyendo los de paz (García, 2011).

A su vez el filósofo de la polemología, Karl Von Clausewitz, expresa que la guerra es la extensión de la política hecha por otros medios. Dicha afirmación converge en cuanto a que el concepto estratégico de la política está vinculado al concepto estratégico de la guerra distinguiéndose por el empleo de medios diversos en ambas condiciones.

Es así que la interpenetración entre política y estrategia, tiempos de guerra y de paz, se encuentran en un espacio común de concepto y definición en el modelo asumido por una nación. La tarea para el estratega es analizar en primer lugar si existe un modelo político para dichos contextos y si las Fuerzas Armadas, como el sistema político, están preparadas para los retos que la modernidad ha impuesto. Retos que implican en primer término, dimensionar las hipótesis de conflicto tradicionales, aún ante su clara merma en el contexto histórico actual, como ante las amenazas emergentes o no tradicionales que hoy están impactando de manera severa la viabilidad de las naciones. A la par de ellas, el modelo debe contener mecanismos para generar espacios de formación y adiestramiento, normas, límites y objetivos nacionales claros y medibles para el cumplimiento de compromisos internacionales como lo son las misiones de paz internacional en las que nuestro país, por cierto, se ha incorporado recientemente y que deberá compenetrarse en los próximos años.

El carecer de dicho modelo y definición implicará que pueda confundirse fácilmente incluso el contexto y momento histórico en el que un país se encuentre en “tiempo de guerra” o “tiempo de paz”. No es circunstancial que hace pocos años se percibiera a nivel internacional y en el contexto doméstico que nuestro país se encontraba en una fase de “guerra contra el narcotráfico”, destacando el gran despliegue de fuerzas militares en diversas partes del territorio nacional pero careciendo del marco jurídico para ello.

Algunos autores incluso encuadraron el fenómeno de la “guerra contra el narcotráfico” como operaciones militares desarrolladas contra fuerzas irregulares representadas por organizaciones criminales a quienes se les atribuyó el empleo de métodos similares a la guerra irregular en su actividad delictiva. Aunque este discernimiento cabría en otro análisis, lo que queda como evidencia es la deficiencia en la comunicación estratégica del Estado, vinculada a la carencia de un modelo político estratégico para el sector de defensa y seguridad, en donde cualquier hipótesis tiene cabida para interpretarse de cualquier forma posible, ya sea en tiempos de guerra o de paz, así como las Fuerzas Armadas pueden emplearse igualmente en tiempo de guerra o de paz según los requerimientos y órdenes supremas que los poderes demanden, sin la certeza debida tanto para las instituciones armadas como a la sociedad.

Respecto a los ámbitos o niveles de concepción militar de las operaciones, existen tradicionalmente el político-estratégico, el operacional y el táctico. Si tuviéramos un modelo definido, en el ámbito político-estratégico se encontraría entonces el presidente de la República en la cúspide, soportado por el Consejo de Seguridad Nacional y los mandos de las Fuerzas Armadas. Es pertinente señalar que no podemos considerar que en nuestro país tenemos una definición del modelo para nuestro sistema de seguridad y defensa, aunque sí aproximaciones al mismo, por las argumentaciones que se desarrollarán en seguida, tomando como base también lo que ha sido expuesto en capítulos precedentes.

Continuando con las aportaciones de Beaufre, hoy en plena mundialización, lo que se ha convertido en relevante y prioritario es el nivel político-estratégico. Un ejemplo puede describir la importancia de dicho ámbito conceptual de conflicto; en nuestros tiempos de mundialización, un pequeño grupo terrorista o incluso un solo individuo con muy pocos recursos puede perpetrar un ataque de gran impacto, ya sea en un centro mundial de negocios, una institución icónica de la política o del poder militar, lo cual se convertirá en noticia global en pocos minutos y a su vez generará reacciones mundiales de gran presión nacional e internacional para el gobierno en donde se efectúe dicho ataque. Una operación que podría dimensionarse tradicionalmente en el nivel táctico ha tenido entonces un impacto en el nivel político-estratégico, afectando la cabeza misma del poder político y cuestionando la legitimidad y eficiencia de la política y las políticas que se emplean para proteger a la sociedad y sus instituciones.

Uno de los principales obstáculos para la definición de un modelo político-estratégico para la seguridad y defensa en general y en particular para las Fuerzas Armadas, es el entorno de mayor complejidad, incertidumbre y ambigüedad que envuelve la acción pública. Como he señalado previamente, la Constitución General de la República delega la obligación al presidente de preservar la seguridad nacional, otorgando la facultad de emplear a la Fuerza Armada permanente para garantizar la seguridad interior y la defensa exterior de la nación. No obstante ello, como también he ratificado anticipadamente, nuestro marco legal es todavía

precario al no establecer con claridad los conceptos, plataformas de desarrollo y operación de componentes de la seguridad nacional como lo es la defensa exterior, careciendo entonces las bases legales para definir una política de Estado en la materia. Las conceptualizaciones contenidas en el programa para la seguridad nacional, también han sido analizadas reconociendo los avances como las áreas de oportunidad que las mismas representan.

La ambigüedad puede tener un impacto muy negativo en el sector defensa, lo cual dificultará fatalmente para definir con claridad las tareas y misiones para las Fuerzas Armadas. Un ejemplo de ello que se presenta como evidencia, fue el proceso de creación de la Gendarmería Nacional. En un inicio se presentó como un proyecto de organización destinada a preservar la seguridad interior del país, incorporada como una cuarta fuerza armada dentro del sector defensa. Después se determinó que la Gendarmería sería una institución civil, pero integrada orgánicamente con personal militar con licencia, comisionado o separado del activo y bajo el mando de la autoridad civil. Pasado el tiempo se determinó que la misma Gendarmería Nacional sería una institución civil, integrada orgánicamente con personal de origen civil, pero con adiestramiento militar y encuadrada como la Séptima División de la Policía Federal.

Confusión y ambigüedad tanto en su dimensión orgánica como competencial en tanto que la seguridad interior todavía es un ámbito que requiere de mayor estudio, delimitación, conceptualización y encuadramiento de las normas jurídicas que se han promulgado para ello en conexidad

y vinculación con políticas públicas para su debida operacionalización y así poder determinar cuándo un fenómeno haya trascendido el ámbito de la seguridad pública y deba ser considerado como un riesgo o amenaza a la seguridad interior del país.

Lo que menos se puede admitir en el ámbito del sector defensa y en particular para las Fuerzas Armadas es la ambigüedad e incertidumbre. En el caso particular que señalo, la Gendarmería Nacional se ha creado como una nueva institución civil subordinada a la Comisión Nacional de Seguridad, destinada principalmente a la preservación de la seguridad interior. Sin embargo, ¿cuáles deben ser los criterios para la intervención de la Gendarmería Nacional en lugar de la Fuerza Armada permanente para preservar dicha condición o viceversa en tanto que ambas instituciones tienen atribuciones en la materia?

Al respecto hay que destacar que la fuerza policial del país en las instituciones de seguridad pública federal, estatales y municipales asciende a cerca de 400,000 elementos, de los cuales, cerca de 45,000 pertenecen a la Policía Federal y 355,000 están encuadradas en los ámbitos estatales y municipales. Así mismo que la fuerza militar del país está distribuida de manera general en cerca de 220,000 elementos en el Ejército y Fuerza Aérea así como cerca de 80,000 en la Marina Armada de México. La Gendarmería Nacional institucionalmente se presentó en el 2014, integrada aproximadamente por 5,000 elementos, estado de fuerza que mantuvo durante todo el sexenio del presidente Peña Nieto y la que no alcanza ni el 1% de la fuerza

institucional del Estado mexicano competente para la preservación de la seguridad interior, la defensa exterior y la seguridad pública.

No obstante la crisis de seguridad que vive el país, hemos avanzado muy lentamente en las reformas legales y de política que se requieren, dejando un gran espacio para la ambigüedad y la incertidumbre tanto para las instituciones como para la sociedad.

Como se ha visualizado, una de las primeras tareas a realizar para definir el modelo político-estratégico para nuestras Fuerzas Armadas es tener claramente establecido para qué queremos como país desarrollar y emplear a nuestras instituciones armadas. Para algunos analistas estadounidenses, las fuerzas armadas en América Latina debieran desaparecer y convertirse en gendarmerías o policías nacionales militarizadas, dedicadas al combate del crimen organizado transnacional así como al fenómeno terrorista principalmente.

En lo personal, creo que esto sería uno de los peores errores que podríamos cometer como nación y como sociedad, en tanto que las Fuerzas Armadas tienen una naturaleza distinta a una organización policial. Considero que así como su propia naturaleza, filosofía, principios y valores, la dimensión de sus capacidades y las misiones constitucionales y legales que les han sido delegadas, no solo deben mantenerse y preservarse —siempre reconociendo que habrá áreas de oportunidad para actualizarse y modernizarse—, pero sin afectar con ello, los pilares en los que se sustenta dicha naturaleza por la cual fueron creadas y existen.

Tareas y misiones que no podrán ser sustituidas por ningún órgano policial, porque su ámbito de actuación es distinto y distinguible, y porque además de las misiones que tienen a nivel nacional deben considerarse las actividades de información y relaciones que en el ámbito internacional se desarrollan en los aparatos militares dentro de la –diplomacia militar– tanto en países hermanos como en organismos internacionales desarrollando el análisis y conocimiento de los nuevos entornos geopolíticos en el ámbito de la seguridad y la defensa de las naciones y regiones del mundo.

Continuando en el mismo sentido del análisis, considero que uno de los pilares del modelo político-estratégico para nuestras Fuerzas Armadas, manteniendo el objetivo nacional permanente constituido en la norma fundamental establecida en el artículo 89, fracción VI de nuestra Carta Magna, es el “sistema democrático” que ya he descrito y que es vinculante para las misiones delegadas en función de la preservación de la seguridad interior y la defensa exterior de la nación. Para ello habrá que operacionalizar el concepto, límites, alcances y normas que regulan la condición de seguridad interior, haciéndola claramente distinguible del ámbito de la seguridad pública que ha sido delegada exclusivamente a la autoridad civil. Es así que el modelo político-estratégico en materia de seguridad y defensa debe ser “democrático”.

En el mismo sentido considero que el modelo político-estratégico de nuestras Fuerzas Armadas, deberá desarrollar en los próximos años una política de defensa moderna y

acorde a los tiempos actuales y a las amenazas futuras. Hoy, por ejemplo, la mayoría de los países de la región apenas está integrando en su doctrina militar la nueva dimensión de operaciones militares como lo es el ciberespacio y las hipótesis de conflicto derivadas de la ciberguerra o el ciberterrorismo. Esto implicará seguramente una actualización y modernización de los métodos utilizados para la formación y adiestramiento del personal militar haciendo énfasis en los procesos de formación de liderazgo estratégico dirigido a los futuros responsables del alto.

Para la definición del modelo político-estratégico para la seguridad y defensa del país es pertinente conceptualizar ¿qué es la política de defensa? *El Glosario de términos militares unificados* elaborado por el Colegio de Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales para la formación de servidores públicos en la materia sostiene que Política Nacional de Defensa es: “Un conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa con vistas a preservar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior y contribuir al desarrollo nacional” (2014).

Aunque no lo señala expresamente la definición citada, es de reconocerse que en diversos contenidos doctrinales respecto a la filosofía de la Política de Defensa, se infiere con certeza que a dicha política no le corresponde exclusivamente ser desarrollada por el poder militar de la nación, pues para la defensa del Estado mexicano se requiere de la intervención de todos los sectores del poder nacional para la preservación de dicha condición. Es distinguible la “política

militar” en tanto que el propio glosario citado dispone a la letra lo siguiente respecto al mencionado término: “Guía de acción para organizar, preparar y actualizar el poder y potencial de las fuerzas armadas, con el fin de posibilitar el cumplimiento de sus misiones constitucionales”.

Al no corresponder la política de defensa exclusivamente a las Fuerzas Armadas, entonces el modelo político-estratégico en materia de seguridad nacional, por lo menos en su vertiente de defensa, debe considerarse como “multi-sectorial” y como política de “Estado”, por lo que según lo dispuesto en los conceptos citados tendrá necesariamente misiones tradicionales y no tradicionales

El concepto de “defensa estratégica” se ha ido formulando en modelo para establecer que la defensa del país se infiere como una misión de todos los sectores del poder nacional, tanto para la preservación de la seguridad interior como de la defensa exterior de la nación. Dicha conceptualización podría generar nuevas confusiones en tanto que dentro del ámbito de la defensa, se incorpora la preservación de “la seguridad interior” lo que podría entrar en conflicto con el concepto estratégico de “seguridad nacional” y con las bases constitucionales que sustentan a la propia seguridad nacional. Sin embargo, es de considerarse que el concepto de “estratégico” debe ser una característica del modelo de seguridad y defensa.

Como ha señalado el general de Brigada Juan Francisco Tovía Mazón en relación a la carencia de una política de defensa formal, “las funciones y los roles asignados a las fuerzas armadas han variado desde su creación, de acuerdo

a las circunstancias político-sociales y a los cambiantes requerimientos particulares y específicos de los distintos gobiernos” (Tovía, 2014).

Lo más aproximado que nuestro país ha estado respecto al diseño de una política de defensa fue disponer de un Plan Director de Defensa Nacional, que fue elaborado por la SEDENA e identificado como DN-I; fue formulado en los años cincuenta, previendo una acción conjunta con los Estados Unidos de América en el caso de una posible agresión soviética. Dicho Plan evolucionó e incorporó procedimientos de defensa en el caso de un ataque nuclear, fue identificado como DN-II; trascendió y se identificó como Plan DN-III, comprendía previsiones para la defensa en caso de ataques externos, para apoyo en materia de seguridad interior, así como apoyo a instituciones y población en general en casos de desastres. Este último es el más conocido por la población en general por la vinculación que existe en su aplicación en casos de desastres naturales o de origen antropogénico. Prosiguiendo con la evolución de los planes directores en materia de defensa, en la década de los ochenta se formula el Plan DN-IV para responder a posibles contingencias contra yacimientos de petróleo; el DN-V es el plan que previene de contingencias derivadas de ataques externos, problemas internos y desastres naturales; hasta arribar al DN-VI que es considerado como el más actualizado (Tovía, 2014).

Por otro lado, uno de los componentes del modelo político-estratégico para nuestras Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y defensa, que habrá de determinarse en el

corto y mediano plazo, será la figura político-administrativa que encauzará los esfuerzos militares del país. México es de los pocos países del mundo que tiene sus Fuerzas Armadas divididas en dos secretarías distintas dentro de la administración pública. La gran mayoría de los países poseen un solo Ministerio para la Defensa Nacional, en la cual se encuadran las fuerzas de tierra, mar y aire, y las nuevas dimensiones de operaciones militares como las operaciones realizadas en el ciberespacio o en el espacio exterior.

Al respecto debo decir que ante el dilema de la unificación de los aparatos administrativos y políticos de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México en una sola Secretaría, podremos encontrar diversas opiniones y enfoques. Lo que es una realidad, hasta donde puedo comprender, es que hoy no obstante los grandes esfuerzos políticos y administrativos para establecer un sistema de coordinación y cooperación entre ambos aparatos militares, nuestras capacidades de interoperabilidad militar, de unificación de criterios, procedimientos, métodos para el desarrollo de operaciones militares, así como las plataformas para la educación y formación en los sistemas educativos militares de ambas secretarías, se encuentran limitadas y afectadas por la mencionada división política y administrativa.

Si bien los valores y principios en los que se forman las clases, oficiales, jefes, generales y almirantes de nuestras Fuerzas Armadas pueden considerarse homogéneos, se observan también diferencias significativas en el ámbito doctrinal y eso deriva en que hasta el momento tengamos

incipientes esfuerzos para la unificación de la doctrina militar, por ejemplo en la formulación de algunos postulados de la política de seguridad nacional, en algunos conceptos y objetivos formulados en los programas sectoriales de las Fuerzas Armadas o en el *Glosario unificado de términos militares* por comentar algunas evidencias al respecto, lo cual es de reconocerse, falta mucho por construir para considerar que en México tenemos una sola doctrina militar, unificada y consensada por los diversos sectores que deben interactuar al respecto.

En el mismo sentido, los esfuerzos para diseñar programas de formación y adiestramiento para Estados Mayores Conjuntos han sido de la misma forma desarrollados de manera incipiente y debe visualizarse esto como una gran área de oportunidad para el futuro inmediato. Esta realidad, implica que el modelo político-estratégico que nuestro país determine para su sistema de seguridad y defensa deberá considerar “una sola doctrina” o “doctrina unificada” y así mismo deberá considerar la pertinencia de unificar política y administrativamente las dependencias que integran el sector defensa de nuestro país.

En relación con lo anterior, un factor que he podido reconocer y que debe reflexionarse ante cualquier decisión que se tome en el futuro respecto a la hipótesis de unificación política y administrativa de las dependencias en el sector defensa, es la diversidad de culturas organizacionales en ambas secretarías. Debo expresar que en el momento en que se tome la decisión política fundamental por parte del presidente de la República y el Congreso de la Unión para

unificar, en su caso, ambas secretarías en un solo aparato administrativo, se deberá considerar que la transición no solo debe implicar la unificación política y administrativa –*per se*– de los aparatos militares, pues se deberán considerar dentro del proceso de transición (que no podría realizarse con un simple decreto sin prever un premeditado y suficiente espacio de tiempos y medidas interinstitucionales) la diversidad que prevalece en las culturas organizacionales de ambas plataformas militares. Si se obvia y se deja de considerar dicho factor fundamental en el proceso de unificación, cualquier decreto, decisión y transición podría fracasar si no se atiende con anticipación este componente de diversidad, siendo que en muchas ocasiones respecto a fusiones organizacionales de gran calado suelen ser los principales factores de fracaso.

Por otra parte, otro de los componentes a considerar para la definición del modelo político-estratégico en nuestras instituciones armadas, y para la política de seguridad y defensa, deberá ser la incorporación de civiles en materia de defensa y en la orgánica de las Fuerzas Armadas. He escuchado en diversos foros y debates la necesidad política de designar a un civil como secretario responsable de las Fuerzas Armadas. Dicha argumentación se sustenta principalmente ante la necesidad que se visualiza dentro de algunos mandos militares de que el secretario responsable en materia de defensa, pueda establecer de manera adecuada la relación política con los diversos poderes públicos, en particular el Congreso y las instituciones civiles, especialmente con propósitos presupuestarios y para la vinculación y relaciones políticas.

Cabe señalar que el marco legal vigente imposibilita que un civil pueda ser designado por el presidente de la República como titular responsable de las instituciones armadas, sin embargo, considerando que el marco legal es cambiante y se encuentra en constante evolución y que en el futuro pudiera presentarse cualquier reforma al respecto, es relevante hacer algunas consideraciones que expondré sobre el mando civil en las Fuerzas Armadas. Lo que es indubitable es la necesidad que tiene nuestro país –para la definición de su modelo político estratégico en seguridad y defensa– de diseñar una plataforma de relaciones cívico-militares integral y fortalecida por un marco legal de preferencia.

Dentro del modelo político estratégico habrá que distinguir la tipología de misiones delegadas a las Fuerzas Armadas en el contexto de la mundialización. En primer lugar identificaremos las misiones tradicionales, entre las que se encontrarán particularmente las hipótesis de conflicto vecinales que aunque han disminuido en general, siempre debemos estar preparados para la defensa de la soberanía e independencia de la nación.

La segunda clasificación dentro de la tipología de misiones deberán ser las no tradicionales identificadas comúnmente por aquellas derivadas de la actuación de las amenazas emergentes como el crimen organizado transnacional, el terrorismo o los factores adversos derivados del cambio climático, aunque no se limita a dichos fenómenos.

El tercer tipo se puede identificar por las misiones derivadas de los acuerdos y tratados celebrados a nivel bilateral

o multilateral con otras naciones. Al respecto nuestro país ha participado particularmente en operaciones y ejercicios de simulación con países hermanos, siendo la Marina Armada de México, la instancia con mayor participación en dichos ejercicios militares. En este tipo de operaciones también deben considerarse las operaciones para el mantenimiento de la paz y otras misiones derivadas de la intervención y participación en organismos internacionales.

El cuarto tipo de misiones está relacionado con el apoyo a la población y la intervención para el desarrollo social y comunitario. En esta clasificación de misiones, nuestro país ha delegado a las Fuerzas Armadas, diversos programas desde hace años para el desarrollo social y comunitario, en donde por ejemplo, fueron diseñadas políticas para la alfabetización y la educación, campañas de salubridad o de reforestación entre muchas otras acciones públicas.

Habiendo definido las características del modelo político estratégico para las Fuerzas Armadas, habrá que diagnosticar el entorno estratégico. Dicho entorno, según el coronel de la Fuerza Aérea estadounidense, Michael Guillot, se compone de los asuntos de seguridad nacional, del escenario internacional, la estabilidad política, el equilibrio económico y el contexto militar, todo ello en una fase de diagnóstico (Guillot, 2004).

Como componentes del horizonte estratégico (futuro), dichos autores han identificado el desafío político estratégico, las amenazas potenciales, la proyección presupuestaria, así como la evolución de los preceptos legales en materia de seguridad y defensa o aquellos marcos legales

que pudieran afectar la tipología de misiones que desarrollan comúnmente las Fuerzas Armadas. Tanto para el diagnóstico del entorno estratégico como para la visualización del horizonte estratégico, es de estimarse el necesario desarrollo de inteligencia de carácter igualmente estratégica.

Hay que tener en cuenta que dentro de las dimensiones o ámbitos de concepción militar, el sector defensa se encuentra en el nivel estratégico, teniendo una vinculación directa con el ámbito político, es decir por su necesaria y en ocasiones obligada interacción con los poderes públicos, particularmente con el Poder Ejecutivo Federal como mando supremo y con el Congreso de la Unión, en el caso de las decisiones fiscales o presupuestarias o por la discusión y dictamen de marcos legales que tengan impacto en el quehacer militar. Pero además de la vinculación con la cúspide de las dimensiones que representa el ámbito político, se encuentra también una relación directa hacia los niveles inferiores con la dimensión operacional y en algunos casos táctica.

El sector militar, dimensionado en su ámbito estratégico, igual se relaciona con el presidente de la República y de la misma forma mantiene vinculación con comunidades marginadas integradas en pequeños núcleos de población. Esto implica una gran riqueza institucional que igualmente puede generar inteligencia estratégica que sea útil en el nivel político-estratégico, así como en los niveles operacional y táctico, siendo aprovechable para operaciones urbanas o rurales en poblaciones medias o pequeñas en cumplimiento de sus misiones constitucionales y legales.

En virtud que tanto en el diagnóstico del entorno estratégico como en la visualización del horizonte estratégico se presentan variables de orden internacional, es imprescindible que la política de defensa y la política exterior del país actúen de consuno, con objetivos y metas homogéneas o por lo menos coordinadas.

Debe señalarse que particularmente en la región latinoamericana dicha vinculación entre política de defensa y política exterior no ha logrado niveles de convergencia satisfactorios. Para el caso mexicano en particular, esta realidad puede ser más dramática en virtud de que nos encontramos en el proceso de deliberación de cuál debe ser el modelo político-estratégico para nuestras Fuerzas Armadas y cuál debe ser el enfoque de la política de defensa nacional, cómo desarrollar el proceso de planeación, en dónde plasmar dicha política y a quién corresponde ejecutarla y evaluarla.

Es de considerarse que la política de defensa sustentada en el modelo político-estratégico que decida la nación para sus Fuerzas Armadas, no puede ni debe remitirse a un simple documento o un plan. Debe integrar el conjunto de leyes, doctrina, diagnósticos, conocimientos prospectivos, manuales y planes que involucran a los diversos sectores e instituciones de la sociedad que son corresponsables de la defensa nacional.

Como señalaba previamente respecto a la intervención de civiles en materia de defensa, se requiere dimensionar que en el caso de México, los secretarios de la Defensa y de la Marina Armada se encuentran en el ámbito estratégico, pivotando entre el ámbito político y el ámbito operacional.

Es deseable para el futuro, en el momento que se delibere sobre la posibilidad de nombrar a un civil como responsable de las Fuerzas Armadas, que se hayan formado civiles en materia de seguridad nacional, Fuerzas Armadas, seguridad interior y política de defensa. No es imprescindible que el nombramiento recaiga en un “experto” en dichas materias, pero entre mayor conocimiento tenga el responsable del ámbito en el que se encuentra, mayor desarrollo y proyección tendrá el sector defensa y, por ende, mayores y mejores resultados se obtendrán en el cumplimiento de las misiones constitucionales y legales que se dispongan. Como expresa García Covarrubias, “...hay quienes nunca se dieron cuenta de donde se encontraban” haciendo referencia a quienes fueron nombrados como responsables del aparato de defensa en sus países y nunca se percataron siquiera de la responsabilidad que asumieron entonces. (García, 2011.)

Cabe señalar que la formación de civiles en dichas materias en nuestro país, hoy todavía es precaria. Los Centros de Altos Estudios Militares y las instituciones de estudios estratégicos de otros países hermanos como la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE), la Escuela de Guerra de Colombia (ESDEGUE), la Escuela Superior de Guerra de Brasil, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (CESEDEN) o el Centro de Altos Estudios Militares de Argentina son solo algunos ejemplos de instituciones en donde una cantidad considerable de civiles se forman en altos estudios políticos y estratégicos relacionados con las Fuerzas Armadas. Por supuesto, en nuestro caso la razón de este déficit es el

escaso presupuesto asignado (ya habíamos apuntado anteriormente que nuestro país es de los que menos asignación presupuestaria tiene destinada al sector defensa en América Latina, ascendiendo a un .6% del PIB), así como la falta de interés por parte del sector público en general para formarse en dichas materias.

Creo que en los próximos años comenzará a debatirse con mayor intensidad lo relacionado al posible nombramiento de un civil como responsable de la gestión en las Fuerzas Armadas y ante ello, me parece imprescindible que anticipándonos a dicho futuro, el país debe invertir recursos, capital intelectual, esfuerzos institucionales y académicos para formar líderes civiles con conocimientos en materia de defensa, seguridad nacional y Fuerzas Armadas.

Esta inversión, no solo realizada por la hipótesis planteada, sino por la imperiosa obligación de establecer un sistema de relaciones cívico militares, de diseñar un modelo político-estratégico para nuestras Fuerzas Armadas así como la futura planeación de la seguridad nacional, la seguridad interior y la política de defensa con una visión de largo alcance en el horizonte estratégico, en donde tendrán que estar involucrados los diversos sectores corresponsables de la misma y en donde tanto civiles como militares tendrán obligadamente que converger.

Ahora bien, ya sea de origen civil o militar es recomendable que el responsable de las Fuerzas Armadas mexicanas tenga dos grupos de asesores fundamentales. Uno que se implique particularmente en los asuntos de coyuntura y

otro que se enfoque al desarrollo de prospectiva estratégica para la toma de decisiones.

En general, dentro de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, salvo excepciones, el pensamiento estratégico y la generación de conocimiento prospectivo son limitados. La academia dentro de las instituciones civiles en su mayoría, está desvinculada del desarrollo del conocimiento sobre las materias de defensa y Fuerzas Armadas.

Es aquí en donde se debe reconocer como de gran valía la propuesta integrada en el programa sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional 2013-2018 de crear un Instituto de Estudios Estratégicos que puede ocupar ese gran vacío histórico para generar pensamiento estratégico y conocimiento prospectivo sobre el horizonte estratégico en seguridad y defensa nacionales, lo que será fundamental para dimensionar los futuros deseable y óptimos en el momento en que estemos desarrollando el planeo de la seguridad nacional del Estado mexicano.

Esta iniciativa debe de prevalecer en los subsecuentes procesos de planeación de la política sectorial y si es posible presentarla en los programas sectoriales de la SEDENA como de la SEMAR, contemplando la posibilidad de que dicho Instituto o Centro de Estudios Estratégicos sea gestionado y desarrollado por ambos Ministerios en conjunto con personal civil proveniente de los ámbitos académico, científico, iniciativa privada y sector público.

Será fundamental –especialmente si el responsable de las Fuerzas Armadas llegara a ser un civil–, que se establezca un “circuito de confianza y credibilidad” entre el alto

mando y la estructura militar, como lo denomina García Covarrubias (2011); si no fuera así, se presentará el riesgo de que el civil responsable –más si proviene del ámbito político y quien con mucha probabilidad habrá nombrado asesores del mismo sector–, se aísle y refugie en su camarilla política, mientras que los mandos militares y el Jefe de Estado Mayor, se retrotraerán en su círculo militar, aislando aún más al secretario en turno.

En el mismo sentido habrá que apuntar que si el responsable de las Fuerzas Armadas llegara a ser un civil, es fundamental e imprescindible que mantenga cualquier factor ideológico ajeno a los principios y valores en los que se fundan nuestras instituciones armadas, fuera de su gestión como secretario, para que la dirección y liderazgo que ejerza, sean conservados y consolide su legitimidad frente a los mandos militares. Con el mismo propósito de conservar el perfil del alto mando con suma legitimidad y capacidad de gestión, será relevante que la información procesada en la estructura militar a través de las instancias de inteligencia no sea negada al secretario en cuestión, pues ello aislaría de igual manera al responsable y terminaría por afectar la dirección institucional y sus resultados.

Como se ha podido apreciar el modelo político-estratégico propuesto para el sistema de seguridad, defensa, y para el desarrollo de nuestras Fuerzas Armadas, consideran las características de ser democrático por estar inmerso en un sistema democrático y sustentado en los derechos humanos; multisectorial en tanto que involucra a todos los sectores del poderío nacional y con visión de Estado

manteniendo siempre una visión prospectiva y de largo alcance en el horizonte estratégico; es estratégico por su naturaleza tanto por las instancias en las que confluje la decisión política fundamental como el gran alcance que el modelo mismo proyecta, ya sea en su dimensión nacional o internacional; el modelo debe ser poseedor de una doctrina unificada y de una plataforma integral para las relaciones entre el sector civil y el poder militar de la nación, interactuando además la política exterior con la política de defensa de manera coordinada y deliberada.

Estas proposiciones son por supuesto tan solo algunas iniciativas que quedan para su análisis y debate en el ámbito académico y político, inspiradas siempre en el espíritu de servicio y el amor a nuestro país y respeto a sus instituciones, aspirando por supuesto a nutrir nuestra reflexión y con ello impulsar nuestra determinación de desarrollar una política de Estado en materia de seguridad nacional y de prospectar un futuro esperanzador tanto para nuestras Fuerzas Armadas como para la sociedad a la que sirven.

BIBLIOGRAFÍA

- Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico (1 de septiembre de 2013), México, Presidencia de la república.
- Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe (2014), Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Buenos Aires, Open Society Foundation.
- Base de Datos estadísticos de las Naciones (2012), Inversión del PIB en funciones de Defensa, Washington D.C., Banco Mundial.
- Carrillo Olea, Jorge (2015), *Inteligencia Estratégica para todos*, México, Del Castillo de Piedra Ediciones.
- CISEN (12 de noviembre de 2013), *Inteligencia*, recuperado el 25 de marzo de 2015, de www.cisen.gob.mx/intQueEsTema2
- CISEN (12 de noviembre de 2013), *Principios seguridad nacional*, recuperado el 25 de marzo de 2015, de <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema2.html>
- Clark, Robert (2007), *Intelligence Analysis: A Target Centric Approach*, segunda edición, Washington D.C., Congressional Quarterly Press.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015), Congreso de la Unión, México.
- Curzio, Leonardo (1998), *La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas*, Revista de Administración Pública, número 98, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dictamen aprobado por el Senado de la República y enviada en calidad de Minuta a la Cámara de Diputados para su discusión y dictamen (julio 2010), México, Senado de la República.
- Ender & Paul (2003), *Guía para el pensamiento crítico*, Washington, D.C., Fundación para el Pensamiento Crítico.
- Encuesta Nacional de Victimización (2014), México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística
- Fernández de Cañete, Saturnino S. (2010), *Liderazgo Militar: una asignatura pendiente*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de España.
- García Covarrubias, Jaime (2007), *Los tres Pilares de una transformación militar*, Washington, D.C., Military Review.
- García Covarrubias, Jaime (2011), *Liderazgo Estratégico en Defensa*, trabajo por publicarse en *Security and Defense Studies Review*, Washington, D.C., National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies.

- Glosario de Términos Militares Unificado (2014), México, Colegio de Defensa Nacional y Centro Superior de Estudios Navales.
- Glosario de Términos Militares (1997), México, Secretaría de la Defensa Nacional.
- Greene, R. (2006), Las 33 estrategias de la guerra, Ciudad de México, Océano.
- Guillot, Michael (2004), Liderazgo estratégico, Definiendo el Desafío, Air & Space Power Journal, junio, Washington, D.C., United States Air Force.
- Held, David (1990), Models of Democracy, Cambridge University, Boston, Polity Press Cambridge.
- Iniciativa de reforma de la Ley de Seguridad Nacional, presentada por el Poder Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión (abril de 2009), México, Presidencia de la república.
- Kent, S. (1967), Inteligencia estratégica, Buenos Aires, Argentina, Pleamar.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), México, Congreso de la Unión.
- Ley de Seguridad Nacional (2005), México, Congreso de la Unión.
- Milenio Diario (sábado 7 de septiembre de 2013), Sección Ministerio Público, México, Grupo de Comunicación Multimedia.
- National Security Strategy (2010), White House, Washington, D.C., United States of America.
- Naím, Moisés (2006), Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo, México, Random House.
- Nicholas Taleb, Nassim (2010), El Cisne Negro, El impacto de lo altamente improbable, México, Paidós.
- Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, Nueva York, 2014.
- Oliva Posada, Javier (2013), La Seguridad Interior en la Política de Defensa Nacional del Estado Mexicano, publicado en La Seguridad Nacional Integral de México. Diagnósticos y Propuestas, México, Secretaría de Marina-Armada de México, Centro de Estudios Superiores Navales.
- Piñeyro, José Luis (2004), Seguridad Nacional en México: Debate Actual, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (1983), Estados Unidos Mexicanos, México, Presidencia de la república.
- Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 (2009), México, Presidencia de la república.
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (2014), México, Presidencia de la república.
- Programa Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007-2012 (2007), México, SEDENA.

- Programa Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional 2013-2018 (2013), México, SEDENA.
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (2006), México, Poder Ejecutivo Federal.
- Rosas, María Cristina (2006), La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre, México, Comercio Exterior, vol. 56, septiembre 2006.
- Thiago Cintra, José (1991), Seguridad Nacional, poder nacional y desarrollo, apuntes para el Diplomado en análisis político, México, CISEN, Secretaría de Gobernación.
- Tovía Mazón, Juan Francisco (2014), Diferentes Aproximaciones Teóricas a la Defensa Nacional de México, Seminario La Seguridad Nacional Integral de México. Diagnósticos y Propuestas, México, Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina Armada de México.
- Vega García, G. C. (2000), Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método, México, Secretaría de la Defensa Nacional.

DATOS DEL AUTOR

Cristián Castaño Contreras Es Licenciado en derecho por el Universitario Panamericano, diplomado en Estrategia y Análisis Político así como en Comunicación Política y Propaganda por la Universidad Iberoamericana.

Tiene estudios avanzados en ciencia política y administración pública y ha obtenido el grado de maestría en Desarrollo Organizacional, ambos estudios desarrollados en la Universidad de Monterrey. Tiene además maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales otorgada por el Colegio de Defensa Nacional y así mismo cursó el intercambio académico en el Centro de Estudios Superiores Navales habiendo desarrollado el tema de nuevos antagonismos a la seguridad nacional en México.

Es candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo por la Universidad Anahuac donde elabora su tesis de investigación relacionada a la Seguridad Nacional. Obtuvo el diploma de Estudios Avanzados (candidato a doctor) por la Facultad de Derecho de la UNED España y la CNDH-México por haber cursado y calificado de "sobresaliente" el proyecto de investigación sobre los límites al derecho de asociación política en España: el caso de los partidos políticos Batasuna y Euzkal Herritarok y su vinculación con la organización terrorista Euzkaltan Askatasuna (ETA) en el doctorado de Derechos Humanos.

Es graduado del curso de Coordinación Interinstitucional y Contraterrorismo en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University en Washington, Estados Unidos.

Dentro de su experiencia docente ha sido profesor titular de la materia de Globalización en la facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac del Norte y profesor invitado por la Universidad Francisco de Vitoria y el ilustre Colegio de Abogados de Madrid, España. Durante dos años fue profesor titular de tiempo completo en el Centro de Estudios del Ejército y la Fuerza Aérea de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Es actualmente profesor titular de las materias de Geopolítica, Psicología del Mando Militar y Liderazgo Estratégico, Asignaturas de la maestría en Dirección Estratégica en la Escuela Superior de Guerra, así como docente en el Colegio de Defensa Nacional dentro de la maestría en Seguridad Interior y Defensa Exterior, desarrollando diversas materias relacionadas con el pensamiento estratégico, desarrollo de prospectiva y diseño de escenarios para la toma de decisiones así como diseño, ejecución y evaluación de una política de Estado para la seguridad nacional y la defensa nacional.

Cristián Castaño fue asesor de la Sección Quinta del Estado Mayor de la Defensa Nacional (planeación estratégica) dentro del Comité para la Creación del Índice de Afectación a la Seguridad Interior; ha sido legislador local y federal (en dos legislaturas -LVI y LX-) por el estado de Nuevo León. Fue vicepresidente de la Cámara de Diputados y desarrolló su trabajo legislativo integrando y coordinando diversas comisiones como la de gobernación, relaciones exteriores, defensa nacional y bicameral de seguridad nacional.

Fue servidor público en la administración pública federal durante el gobierno del presidente Vicente Fox siendo director general del Instituto Mexicano de la Juventud y actualmente es director de la facultad de Criminología de la Universidad Metropolitana de Monterrey.

SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

Se terminó de imprimir por Imagia Comunicación,
en la Ciudad de México durante el mes de junio
del año 2018. Unos días antes de las elecciones,
en medio del clamor y anhelo por un país
justo, soberano, independiente e íntegro.

Para su composición se utilizó
la tipografía Jenson.

Se imprimieron 2,000 ejemplares.

La intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad nacional forma parte de la naturaleza y las misiones esenciales que nuestro marco constitucional les ha heredado. Sin embargo son muchos los vacíos, la incertidumbre política, jurídica y social respecto a los límites y alcances que nuestras instituciones armadas deben tener para preservar la seguridad interior y la defensa exterior de la nación como pilares de la seguridad nacional, particularmente ante el surgimiento de las amenazas asimétricas o emergentes que han afectado la viabilidad no solo de nuestro país si no del orden mundial como el crimen organizado transnacional o el terrorismo.

Este libro nos presenta algunos fundamentos para comprender la seguridad nacional desde la base doctrinal, jurídica y programática para clarificar dichas áreas de oportunidad que tenemos como incipiente potencia global y hacer así como sociedad una aproximación para consolidar un modelo de seguridad nacional enfocado a la preservación de la integridad, permanencia y estabilidad de la nación, teniendo como sujeto activo de toda acción del Estado la protección y salvaguarda de los ciudadanos como actores estratégicos del desarrollo, alcanzando con ello los objetivos vitales de la nación.

