

CRISTIÁN CASTAÑO CONTRERAS

# SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

FUNDAMENTOS PARA UN MODELO DE  
SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO



imagia

# SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

FUNDAMENTOS PARA UN MODELO DE  
SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO



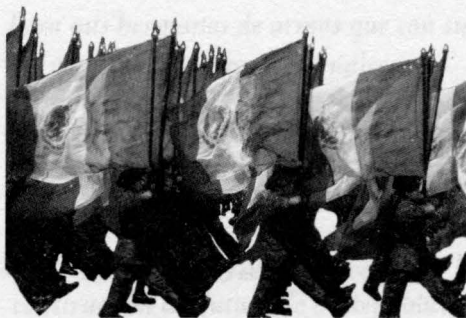
imagia



CRISTIÁN CASTAÑO CONTRERAS

# SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS

FUNDAMENTOS PARA UN MODELO DE  
SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO



  
imagia

CRISTIAN CASTAÑO CONTRERAS  
SEGURIDAD NACIONAL  
Y FUERZAS ARMADAS



© 2015, Cristián Castaño Contreras

© 2015, Cámara de Diputados, LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C.P. 15960, D.F.

© 2015, Imagia Comunicación S de RL de CV

Facundo 1304, Col. Unidad Modelo, C.P. 44420, Guadalajara, Jalisco.

ISBN: 978-607-8389-07-0

Impreso en México

*Printed in Mexico*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida para fines comerciales, parcial o totalmente, ni directa ni indirectamente, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin la autorización previa y expresa por escrito de los editores.



## Índice

### INTRODUCCIÓN

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

### CAPÍTULO I

#### ASIGNACIONES

#### SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA NACIÓN

### CAPÍTULO II

#### DISTRIBUCIÓN

#### SEGURIDAD NACIONAL

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

### CAPÍTULO III

#### LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE

#### SEGURIDAD

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

### CAPÍTULO IV

#### LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE

#### SEGURIDAD INTERIOR DE LA NACIÓN

### CAPÍTULO V

#### EMERGENCIAS, DESASTRES NATURALES Y

#### FUERZAS ARMADAS

### CAPÍTULO VI

#### ÍNDICE DE AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN . . . . .	9
CAPÍTULO I	
APROXIMACIONES HACIA UN CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO . . . . .	17
CAPÍTULO II	
DEFINICIONES Y MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL . . . . .	31
CAPÍTULO III	
LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL . . . . .	49
CAPÍTULO IV	
LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA NACIÓN. . . . .	63
CAPÍTULO V	
DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y FUERZAS ARMADAS . . . . .	101
CAPÍTULO VI	
ÍNDICE DE AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR . . . . .	113



CAPÍTULO VII

LIDERAZGO ESTRATÉGICO EN LAS FUERZAS ARMADAS. . . . . 127

CAPÍTULO VIII

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL . 153

CAPÍTULO IX

MODELO POLÍTICO-ESTRATÉGICO PARA LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL . . 169

BIBLIOGRAFÍA. . . . . 195

## 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 proyectando a México como una verdadera potencia geopolítica 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, existe un gran vacío jurídico, programático y presupuestal para identificar con certeza que queremos como nación hacer de nuestras Fuerzas Armadas en el horizonte estratégico.



Si bien 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 en ocasiones disímbolos y desconocidos como muchas veces lo son el civil y el militar. Las circunstancias propias de la violencia y la delincuencia 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 en materias de competencia civil, 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.

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 reforma 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 cuestionar 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 contexto de la mundialización, la consolidación democrática de nuestro régimen político y la mayor intervención social en los asuntos públicos, se ha identificado la imperiosa obligación de otorgar un carácter multidimensional a la seguridad nacional como condición imprescindible para el desarrollo integral de la sociedad.

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.

Particularmente en lo que respecta a seguridad interior se presenta un análisis de las debilidades legales, programáticas y de interoperabilidad entre las instituciones que integran el sistema de seguridad nacional, haciendo énfasis en la carencia de doctrina, límites legales y objetivos programáticos establecidos 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 materia de seguridad interior, nuestra doctrina es escasa, al igual que el marco legal y programático, sin embargo es la condición establecida en la norma constitucional 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.

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 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 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, en tanto que dicha organización política ha generado diversas limitaciones para integrar y consolidar el sector defensa mexicano como un sistema, desarrollando una doctrina homogénea, un sistema educativo militar para clases, oficiales, jefes, generales y almirantes

con diversas metodologías y objetivos educativos, obstaculizando en gran cuantía la interoperabilidad de las tecnologías empleadas por ambas dependencias en el cumplimiento de sus misiones constitucionales y legales así como desarrollando 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.

Debo advertir al atento lector que ha tomado este libro entre sus manos, que ante todo 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.

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, animando el deseo siempre 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 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 la perspectiva bipolar en que se encontraba el mundo de la postguerra.

Dicho enfoque privilegiaba la concepción de seguridad nacional del país, considerando las condiciones de tensión entre este-oeste y estableciendo como pilar

fundamental de las misiones de seguridad nacional a las Fuerzas Armadas, su capacidad de fuego, el desarrollo de armamento y las operaciones militares en cualquier parte del mundo donde pudiesen afectarse los intereses vitales que el hegemon norteamericano 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, Latinoamérica; enfrentando movimientos de insurrección armada patrocinados por los bloques hegemónicos de la guerra fría.

En este periodo histórico se identificaban como las principales causas 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 confundieron y conceptualizaron a la seguridad nacional como la “seguridad del régimen” y no del Estado-Nación, lo que generó 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 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 no sólo 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 lapsos 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, impactando 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, 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, privilegie 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 donde el objeto y centro fundamental de la seguridad sería 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 desarrollados en 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.

Para citar un precedente que ejemplifica lo anterior, basta recordar el dilema y la compleja disertación que provocó 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 2001<sup>1</sup>.

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 éstos últimos para garantizar aquella.

Esta legislación dotó de atribuciones a la autoridad para realizar pesquisas, detenciones e incluso interrogatorios sin mediar orden judicial alguna, requiriéndose

---

<sup>1</sup> 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.

únicamente la sospecha o presunción de que un 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 del ordenamiento legal prevaleció no obstante el debate que se dio en las cámaras legislativas del país.

En relación con lo anterior, tanto la legislación estadounidense, los acuerdos celebrados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Organización para el 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 ha 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, María Cristina, 2006, p. 741) 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 identidad y aspiraciones de 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 realista, se identifica el modelo de seguridad "ampliacionista", denominado también "idealista", "integral" o "multidimensional", entre otros términos y singularidades. Dicho modelo integra variables diversas para conceptualizar a la seguridad como valor y objetivo de la autoridad, que se alcanza no sólo a partir del uso de la fuerza. Esta visión ampliacionista considera que la seguridad no sólo 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 significativo principal del concepto amplio de "seguridad" (Curzio, Leonardo, 1998, p. 9).

De modo 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 del ecosistema; sólo por



comentar algunas de las vertientes que integran la visión ampliacionista o multidimensional de la seguridad.

El riesgo que se advierte continuamente al no establecer límites y objetivos a la visión ampliacionista de seguridad, es que cualquier tema podría 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.

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 (el devenir histórico ha demostrado que el 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 sólo algunas hipótesis. Para un régimen autoritario, este modelo también puede ser una gran tentación.

Otra interpretación posible de los factores que fueron modificando el modelo de seguridad hasta nuestros días,

fue la transformación de las escuelas de políticas públicas, estableciendo que éstas no podían ser intervenciones de las instancias de autoridad únicamente. Las escuelas “tritadoras de números” o “sinópticas”, desarrolladas particularmente en la Universidad de Harvard, apuntaban a 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 estadísticas complejas, que requerían mucho tiempo y recursos para el diseño de las políticas. La escuela Berkeliana, en contraparte, dispuso que el decisor público requería en el ejercicio de la potestas delegada a la autoridad legítima, procesos que permitieran “salir del paso”, en tanto que el adelgazamiento del Estado creaba condiciones de déficit público que harían imposible integrar toda la información necesaria para el diseño de la política.

Es así que se fue configurando una visión de Estado moderno en donde las políticas no sólo 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 en la toma de las decisiones de carácter público.

Ante estas circunstancias se ha venido consolidando el concepto “Seguridad Humana” el cual podría aproximarse

mucho más al ideal de seguridad concebido desde la perspectiva humanista. Dicho concepto ha sido adoptado 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, particularmente cuando tenemos evidencia de la deshumanización a la que nos han llevado los sistemas político y económico vigentes, vinculados 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 se ha consolidado como una gran plataforma para potenciar los mercados ilegales que han puesto en entredicho los modelos de seguridad constituidos en el orden 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, si bien no han desaparecido, no son actualmente las principales amenazas a la seguridad de los Estados, como lo ha reconocido la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde el 2004, y organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 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, y al Crimen Organizado Transnacional y sus vertientes de tráfico de drogas, de armas y trata de personas. Así mismo, el terrorismo internacional y las conexiones entre los fenómenos mencionados como también las pandemias, se han identificado como serias amenazas.

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 sin dejar de mencionar las presiones de las potencias militares que mantienen su interés fundamental en el enfoque del uso de la fuerza<sup>3</sup>, como se puede constatar en el Programa de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, que sostiene la validez de la intervención militar en cualquier parte del orbe en donde se considere necesario “defender la libertad y la democracia” (National Security Strategy, 2010).

Con la mundialización, si bien se potenciaron los intercambios de bienes, servicios, información y conocimiento a nivel global, las transacciones de bienes ilícitos

---

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



aumentaron con un significativo mayor impacto que los mercados legales, como lo señala el profesor Moisés Naim (Naim, Moisés, 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 mercancía.

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 (ONUDD, 2014); así mismo el tráfico de órganos o el reclutamiento de migrantes para servir a los propósitos del Crimen Organizado Transnacional son tan sólo algunos de los fenómenos que han sido identificados como amenazas asimétricas o 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, persiguiendo a disidentes, opositores e intelectuales, constituyendo 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 el 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 pública<sup>4</sup>, en tanto que el ámbito de la seguridad nacional se encontraba todavía en un limbo normativo y conceptual. Es en el año 1996 que el Estado mexicano crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y da origen a instituciones como el Consejo de la Judicatura Federal, entre otras, con la pretensión de vertebrar, coordinar y vigilar sus esfuerzos institucionales para consolidar un modelo de seguridad y justicia.

---

<sup>4</sup> En el año de 1996 se promulgan diversas modificaciones constitucionales y legales en materia de justicia penal y de la nueva conformación del Poder Judicial de la Federación, estableciendo además el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## CAPÍTULO II

### DEFINICIONES Y MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

**E**n 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 las garantías individuales, como se conocían anteriormente en el texto fundamental, hasta la creación y reconocimiento de los derechos humanos en dicha norma básica de la nación.

Ahora bien, del artículo 39 de la 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. De modo 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, lo que ha derivado en el establecimiento de visiones autoritarias 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 éste el Plan Nacional de Desarrollo,



en el que se entendía “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, G., 2002, p. 67).

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, psico-sociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes” (Cintra, Thiago, 199, p. 37).

El doctor 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, J. L., 2004, p. 21).

Como parte de nuestro análisis, cabe destacar la definición aceptada generalmente que se ha incorporado como parte de los insumos para estudios en seguridad

nacional de nuestro país: la 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 el 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” (GTM, SEDENA, 1997).

Es de destacarse que la definición del glosario citado, considera a la seguridad nacional una “condición”, desarrollada en diversas dimensiones como lo son las de un contexto de “paz”, “libertad”, “justicia social” y “justicia económica”, lo que sin duda incorpora a la seguridad nacional como una condición multidimensional, coincidiendo con el modelo garantista y de seguridad humana 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 podría originar un estado de vulnerabilidad grave, ya sea por la capacidad de impacto de la amenaza o riesgo referido, o por la debilidad social o institucional que deba hacer frente a dicho antagonismo. Como expondré más adelante, esta concepción multidimensional coincide con la nueva 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, p. 160).

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, p. 240).

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. 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.

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 constitucional en su fracción XXIX-M establece la siguiente atribución al Congreso de la Unión:

XXIX-M. 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 ésta.

El constituyente permanente estableció en dicho dispositivo fundamental, la obligación de establecer requisitos y límites a las investigaciones que correspondan en materia de seguridad nacional, lo cual indubitablemente debería considerar lo relacionado a las tareas de



inteligencia que desarrolla 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, sólo considera la inteligencia desarrollada por el Centro de Investigación y de Seguridad Nacional (CISEN), pero es omisa con la inteligencia estratégica, táctica y operativa que desarrollan otras instancias para la seguridad nacional, como son la inteligencia militar, la inteligencia naval, la inteligencia desarrollada por la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad y sus órganos de investigación constituidos en la Policía Federal y la Gendarmería Nacional; igualmente es omisa respecto a la inteligencia financiera desarrollada por las instancias fiscales correspondientes. Sobre el sistema de inteligencia para la seguridad nacional, se harán las reflexiones correspondientes en un capítulo específico para ello.

De manera adicional, cabe mencionar que en el programa sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional se ha propuesto 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 los objetivos nacionales consecuentes.

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 establece:

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, 2015).

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 del país, recalcando que la doctrina militar de México instruye a sus conscriptos y al personal militar dentro de una filosofía “defensiva” y nunca “ofensiva” contra los intereses, soberanía o integridad de otro Estado.

Habrá que comentar que el citado texto constitucional no establece los límites y alcances de la seguridad

nacional, ni la distingue de la seguridad pública establecida en el artículo 21 del texto fundamental, como tampoco se establecen las diferencias entre seguridad pública y seguridad interior; sin embargo, el artículo 89, fracción VI, sí reconoce los dos pilares que conforman la seguridad nacional: la seguridad interior y la defensa exterior de la nación. Al respecto debe decirse que no existe norma jurídica que establezca el concepto, límites y alcances de la seguridad interior, lo cual puede representar una de las vulnerabilidades más importantes para consolidar un modelo de seguridad plenamente garantista y humanista en nuestro país, como se analizará más adelante.

El primer texto legal que integró una definición de seguridad nacional fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en 2002, donde el artículo 3, fracción XII, establece 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.

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 lo 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 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, integra los mismos elementos conceptuales que la Ley de Seguridad Nacional, desvinculando el concepto de seguridad nacional al de uno 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, la Ley Federal de Transparencia coincide con la base constitucional que sustenta a la seguridad nacional e integra 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.

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, que por ende debiera entenderse como un sistema de “libertades” en donde la preservación de los derechos fundamentales es requisito sinequanon para comprender la democracia moderna. Así mismo vincula “el desarrollo económico, social y político” como propósito de la seguridad nacional, por lo que las amenazas o riesgos que pudieran vulnerar la seguridad nacional del país, deberían identificarse anticipadamente,

considerando aquellos factores o antagonismos de naturaleza económica, social o política que pudieran debilitar 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, 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 a 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 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 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 establecer sus alcances. 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, 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 o sus alcances, lo cual puede representar un riesgo para el diseño de la política de seguridad en tanto que no se otorga certidumbre jurídica para la intervención de la Fuerza Armada permanente, es decir, el Ejército, la Fuerza Aérea Mexicana y la Marina Armada de México, en tareas para la conservación de la seguridad interior que se establece como hipótesis en el artículo 89, fracción VI, de la Carta Magna.

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 sólo al aparato gubernamental, pues los objetivos nacionales de carácter vital difícilmente podrían mantenerse sin la intervención de la sociedad y los distintos campos del poder de una nación.

En segunda instancia, 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 seguridad nacional, ya que la preservación de los objetivos nacionales no debería visualizarse como acciones a implementar de manera "inmediata y directa", en tanto que la planeación de la seguridad nacional y las políticas de Estado implican un proceso de diseño prospectivo que requerirá necesariamente la visión a 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 la intervención 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 velar por la seguridad nacional del Poder Ejecutivo Federal, debe señalarse que al carecer de criterios legales objetivos para el mandato que se ha otorgado al presidente de la república para determinar la intervención militar con el objeto de preservar la seguridad nacional, la discrecionalidad generada por tal vacío representa un riesgo 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 de policías municipales y estatales, ante el grave deterioro institucional que han sufrido las instancias de seguridad pública en el país.



Esta ley tampoco establece las normas legales por las cuales se regirá la Defensa Nacional, otro de los pilares de la seguridad nacional. Al respecto cabe destacar que la Política de Defensa Nacional ha sido en parte desdeñada y menospreciada por las instituciones del Estado en general, lo cual permite que se haga cualquier interpretación sobre las misiones fundamentales que nuestro país requiere<sup>5</sup>. Diversos países de Latinoamérica, incluyendo algunos que transitaron hacia la democracia después de haber sufrido dictaduras militares, hoy tienen políticas de defensa de largo plazo y han modernizado sus aparatos militares en el contexto de las democracias modernas, incluyendo la formación de civiles para el adecuado mando y liderazgo en el sector militar<sup>6</sup>, aspecto que en nuestro país es prácticamente ínfimo.

Otra de las deficiencias de la Ley de Seguridad Nacional es la falta de regulación de inteligencia en diversas instancias del Estado mexicano para garantizar

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Tal es el caso de Michelle Bachelet, en la República de Chile, egresada de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y 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.

la seguridad nacional. La única referencia que la ley en comento hace sobre la regulación de los productos de inteligencia, es la que desarrolla el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, excluyendo la inteligencia desarrollada en las secciones respectivas de las instituciones armadas y otras instancias responsables de la seguridad nacional.

Al carecer de normas legales que regulen la inteligencia generada por todas las instancias gubernamentales responsables de 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 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.

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: 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 prescribe que, para la atención integral de los temas de seguridad nacional, el Programa para la Seguridad Nacional se estructurará a partir de los procesos siguientes:

- 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 siguiente, el Programa de Seguridad Nacional establece tres vertientes para el diseño de la política de seguridad nacional que tendrían que estar vinculadas a las establecidas en el reglamento previamente citado.

### 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 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 ya que el programa careció de objetivos, instancias responsables, indicadores de evaluación y calendario para el cumplimiento de los objetivos nacionales, 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 Riesgos<sup>7</sup>.

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 diseñado por el Colegio de Defensa Nacional de la Secretaría de

<sup>7</sup> 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.



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, y 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. Esta plataforma programática 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 el 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 aplicación 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 a las instituciones y 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.

Este 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 esta visión, la política de seguridad nacional establece un vínculo entre seguridad, defensa y desarrollo nacional, 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 puedan 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 la

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

En ese mismo sentido, la 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 a largo plazo.

Con este enfoque, la política en cuestión puede considerarse estratégica en virtud de que, como 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 que han sido comentadas en el capítulo anterior, con las 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 campos como la pobreza, la educación, 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. Éstas requerirán de políticas públicas y de inteligencia estratégica para anticipar riesgos y amenazas a nuestro sistema político y 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, de la cual se desprende lo siguiente:

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 de la existencia del Estado mexicano son 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 nacional, todos considerados como intereses nacionales.

De estos intereses se desprenden diversos objetivos nacionales de carácter estratégico, ante los cuales el Estado en su conjunto integra la política de seguridad nacional, que deberá ser obligadamente multidimensional para proteger a la población, preservar el orden constitucional, las instituciones, así como la soberanía e independencia nacional. Es imprescindible destacar que

sería imposible establecer una condición de seguridad y garantía, considerando exclusivamente a las Fuerzas Armadas como garantes y responsables de la preservación de estos intereses y sus objetivos derivados.

En el mismo sentido, son considerados como aspiraciones nacionales y configurados como objetivos nacionales de carácter estratégico, aquellos que están relacionados 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 importantes que se destacan en el programa referido, es el Sistema de Seguridad Nacional. En el 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 políticas públicas derivadas. Si bien este 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 propuesto en el programa.

Adicionalmente, la política de seguridad que se ha ejecutado en México, por los menos en los últimos quince años, cuando se identifican en el diagnóstico global los denominados nuevos factores y amenazas a la estabilidad de los Estados, carece no sólo 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 de la información, el país no puede distinguir cuándo tratar un problema determinado como un asunto de seguridad pública o de seguridad nacional.

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 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 su veracidad.

Al margen de lo anterior, habrá que señalar que el propósito holístico del Sistema de Seguridad Nacional propuesto en el programa, es un avance conceptual y programático por lo menos en la etapa de diseño de la política. 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 representante al titular del Poder Ejecutivo Federal, teniendo como soporte al Secretario Ejecutivo del Sistema y al 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 a 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 de liderazgo en la implementación de políticas contingentes ante la circunstancia adversa.



# SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL



Otro aspecto a analizar del modelo de Sistema de Seguridad Nacional, es la propuesta 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 independiente.

Si el concepto de "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 éste debe ser independiente aunque mantenga interacción con el primero. Pero si es un sistema autónomo, ¿está al mismo nivel que el Sistema de Seguridad Nacional? ¿Qué otras funciones tiene 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.

No existe razón para considerar al Sistema de Inteligencia Nacional independiente del Sistema de Seguridad Nacional, a menos que tenga funciones distintas a éste, lo cual se presta a diversas interpretaciones, no todas

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 para la vulneración de garantías.

Por ello, desde mi parecer, debería actualizarse la concepción del mismo y consolidar la plataforma en la cual se integrarán todas las instancias que generan inteligencia en materia de seguridad nacional, como un subsistema nacional de inteligencia dentro del Sistema de Seguridad Nacional.

Otras consideraciones sobre el subsistema nacional de inteligencia y la integración de inteligencia estratégica para la seguridad nacional, serán hechas en un capítulo especial donde desarrollaré algunas ideas sobre este 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 y particularmente en lo que respecta a su evaluación. La política de seguridad no puede juzgarse exclusivamente por la percepción social aunque ésta pueda ser un insumo relevante para evaluar la eficiencia de la política misma.

Si bien 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 de la política se sujetó a argumentos sobre todo políticos. México ha prescindido de una evaluación desarrollada con total transparencia y objetividad de la política de seguridad hasta nuestros días, lo que nos impide realizar las inferencias adecuadas y las anticipaciones pertinentes para el futuro.

Los juicios sobre la estrategia de seguridad no se sustentan en criterios, indicadores e instrumentos objetivos para determinar si el país se encuentra avanzando, retrocediendo o manteniéndose igual en materia de seguridad nacional y 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 para los decisores públicos como la sociedad mexicana.



## CAPÍTULO IV

### LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA NACIÓN

Comienzo este capítulo haciendo referencia a algunas reflexiones que expuse en el contexto 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.

Como se ha destacado previamente, el artículo 89, fracción VI de la Constitución Federal, establece que es obligación del titular del Poder Ejecutivo Federal 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, quedando claro que la 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 éstas, señalar las vulnerabilidades de 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 general chileno en situación de retiro y doctor en ciencias políticas y sociología, Jaime García Covarrubias, ha expresado 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. El primer vértice de nuestra reflexión se refiere a la naturaleza<sup>8</sup> del instituto armado (García Covarrubias, J., 2007, p. 16). En ella podemos identificar el “ethos” de las Fuerzas Armadas. Este término utilizado primero por Homero y posteriormente por Aristóteles, entre otros, se identifica como la raíz del concepto moderno de “ética”; en él podemos encontrar 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 los principios y valores en los que se ha forjado; es en este vértice

---

<sup>8</sup> El doctor Jaime García Covarrubias (ex director de la Escuela Superior de Guerra de Chile) ha expuesto en múltiples foros algunos elementos para auxiliar la comprensión de los diversos perfiles que pueden adoptar las Fuerzas Armadas según su naturaleza, capacidades y marco institucional.

donde se integra la historia, la cultura organizacional, "el deber ser" y el liderazgo forjado a través del tiempo, lo que también permite encontrar los fundamentos para los que fue creado y las razones de su existencia.

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 constituir solamente policías nacionales adecuadas para enfrentar antagonismos de orden transnacional, como lo son el crimen organizado o el terrorismo. Estas voces entronizan la transformación de las Fuerzas Armadas en gendarmes, 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.

En sentido opuesto a las recomendaciones de 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 éste nos permite comprender el entorno estratégico y definir el horizonte en el cual actúan y se desarrollan las 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 esta institución, dándole solidez para el futuro.

Este deber ser puede identificarse en 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 se puede interpretar como la función esencial que se ha delegado a las 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 interior de la nación.

Los principios y valores en que se forman las diversas clases, oficiales, jefes, generales y almirantes de nuestras



Fuerzas Armadas, es otro factor de identificación clara de la filosofía que acompaña la naturaleza de dichas instituciones. Conceptos como "Lealtad", "Honor", "Sabiduría", "Servicio", "Patriotismo", "Espíritu de Cuerpo", son sólo 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 éstos y más altos bastiones preservadores de la nación sean formados y adiestrados con la mayor inspiración, generosidad 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 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 su naturaleza 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" (Oliva Posada, J., 2013, p. 57).

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 sobre todo en la llamada "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 que se ha encontrado nuestro país en los últimos años, no es 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 ende la seguridad nacional de nuestros países y de la región, superando estas amenazas las capacidades de los órganos e instancias responsables de la seguridad pública y la 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 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, J., 2007, p. 18). En éstas podemos identificar las capacidades humanas, materiales y 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, el cual está directamente vinculado al fortalecimiento

o detrimento de las capacidades militares institucionales. Dicha información se presenta como evidencia de la forma en que invierten otros países en comparación con México en esta 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 del 2%, Brasil 1.5%, Argentina .9%, El Salvador 1%, mientras que México tuvo una inversión registrada de .6% del PIB (Banco Mundial, 2012). Excluyendo la comparación que pudiera hacerse con el hegemón, 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 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 estos episodios trágicos y han diseñado sus modelos militares con una visión a 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 desarrollo.



En el caso mexicano, es fundamental diseñar un plan a 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, directamente vinculados al avance tecnológico global.

Como ejemplo basta mencionar la nueva dimensión de operaciones militares, que 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.

Se puede identificar la gran ventaja comparativa que representaría que en nuestro horizonte estratégico pudiera establecerse como objetivo del Estado mexicano el aspirar a un incremento de un porcentaje mínimo del 1% del PIB, particularmente orientado al desarrollo de nuestra plataforma tecnológica militar, así como a la inversión en el sistema educativo militar, como dos de los aspectos esenciales en el fortalecimiento institucional que consolidaría lo que hoy se ha ordenado por el alto mando de las Fuerzas Armadas y 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 con una perspectiva trascendente y de largo plazo.

En relación a esta transformación del sistema educativo militar –que sin duda forma parte de este vértice que se ha apuntalado como de capacidades–, cabe 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 sólo 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 ésta desde la vocación del servicio, optando 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 (García Covarrubias, J., 2007, p. 20) y reglamentario y el marco lógico conceptual que relaciona a nuestro instituto armado con la seguridad nacional.

La doctrina de seguridad nacional en México ha ido consolidando el concepto general de dicha materia, integrando dos elementos esenciales que la componen y que ya hemos mencionado: la seguridad interior y la defensa

exterior. Esta materia se distingue a nivel constitucional ya 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 pública, mientras que la seguridad nacional se encuadra en el artículo 89, fracción VI, 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<sup>9</sup>.** El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de

---

<sup>9</sup> El resaltado es del autor.

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 serán 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 a la seguridad interior y a 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 cumplir su cometido.

Cabe destacar que ni el texto constitucional ni la Ley de Seguridad Nacional vigente hacen distinguible el concepto de seguridad interior del 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.

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 que dejarían plasmado en la norma fundamental del país cuál es el sustento, alcances y límites de la seguridad nacional en México, definiendo 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 pasar de ser un riesgo o amenaza a la seguridad pública, a una amenaza a la seguridad interior, y por ende convertirse en un asunto de seguridad nacional.

Si bien esta interpretación –ante el vacío legal existente– puede asumirse en la lógica jurídica, no existe

disposición textual que establezca los límites de la seguridad pública y los límites y alcances de la seguridad interior. Los criterios jurisprudenciales que han sido integrados por el Poder Judicial Federal, han determinado que las Fuerzas Armadas pueden ser coadyuvantes de la autoridad civil en materia de seguridad pública, sin embargo, hoy institucionalmente no tenemos 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 sólo sujetándose a la disposición del mando supremo para su intervención.

El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 establece como definición de seguridad interior “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, p. 58).

De esta 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– 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 esta condición pueda ser medida, evaluada, indizada. El establecer parámetros para identificar un nivel de afectación a la misma, 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, por lo cual he dedicado un capítulo en particular para referirme a algunas variables esenciales que debiera comprender 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 la 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 "seguridad interior", además de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos, es el de velar por el desarrollo nacional, lo cual establece como propósitos vinculantes la seguridad ciudadana y el desarrollo; como ha afirmado el general Vega García y 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 resultar intrínsecamente afectados, pues la seguridad se dañará en caso de existir afectación al desarrollo y viceversa.

En la última parte de la definición que aporta el Programa de Seguridad Nacional 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 gobernabilidad democrática, estableciendo como área geográfica de aplicación a todo el territorio nacional. Estos dos instrumentos 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.

Al revisar los contenidos del artículo 21 constitucional, el lector se podrá percatar de que 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 permite distinguir los ámbitos de competencia de cada una de las dimensiones de la seguridad, ya sea pública o interior.

Esta zona gris donde convergen la seguridad pública y la seguridad interior representa parte de la confusión institucional que ha llevado desde hace algunos años a los decisores públicos y a la opinión pública, a señalar indistintamente los fenómenos que hoy afectan la estabilidad del país como asuntos de competencia de la seguridad pública que igualmente se pueden concebir como asuntos de competencia de la seguridad interior y por ende, de seguridad nacional. Un ejemplo de cómo hemos sustituido institucionalmente dentro de dicha zona gris 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 de seguridad pública o nacional.

Esta confusión y la omisión de parte de las instituciones para establecer un marco legal de actuación de las

Fuerzas Armadas en materia de seguridad, ha llevado a la aceptación dentro de un contexto de normalidad, la actuación de las fuerzas militares en materia de seguridad pública, sabiendo que constitucionalmente dicha materia le compete originariamente a la autoridad civil.

Esto representa un verdadero problema para el orden jurídico de las Fuerzas Armadas y en particular para el sistema de impartición de justicia en el instituto castrense, como para el fuero civil, en tanto que hoy las instituciones mexicanas y particularmente el Poder Legislativo Federal, derivado de sentencias proveídas por la Corte Interamericana de Justicia, ha reformado las disposiciones constitucionales respectivas, en particular lo relativo al artículo 57 del Código de Justicia Militar, entre otras disposiciones legales relacionadas con la jurisdicción militar, con la pretensión de otorgar diversas atribuciones adicionales a la jurisdicción civil para juzgar a personal militar, ya que la implantación del nuevo sistema de justicia penal para todo el país ha sido desdeñada 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 y los tribunales federales se encuentran en etapa de transformación.

Si bien los criterios adoptados por el Poder Legislativo Federal, sometiéndose 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 caso de ser víctima de un delito cometido por personal militar, evitando que el imputable se resguarde en la jurisdicción militar y sea entonces sometido a la jurisdicción civil, dichas reformas debieron ser acompañadas por la decisión de los Poderes de la Unión para establecer los límites y alcances de la intervención de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad pública, pues los criterios jurisprudenciales que hoy se aducen como fundamento para dicha intervención, dejan un gran espacio discrecional para determinar la participación de personal militar en la materia.

Debo añadir a lo anterior, el grave riesgo en el que se encuentra el personal militar comisionado en tareas de seguridad pública al no existir un marco legal que otorgue certidumbre y límites a su actuación. Riesgo e incertidumbre legal, política y social que también es para la comunidad en su conjunto, al estar empleando a parte de nuestras instituciones fundamentales en misiones que no corresponden originariamente a su naturaleza, a sus capacidades ni a su marco jurídico, como he comentado y ante lo cual deberemos tomar decisiones de carácter estructural en el futuro próximo.

Es necesario recordar que la obligación constitucional establecida en el artículo 89, fracción VI, delegada al presidente de la república de "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 de seguridad



nacional debiera establecer las condiciones, criterios y límites para 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, lo cual es tarea pendiente del Estado mexicano.

Estas lagunas y vacíos legales han generado procesos contradictorios y disímbolos, pues los procesos institucionales en materia de justicia penal y de seguridad han dejado mucho qué 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, en el caso del secuestro o la extorsión, puede ascender a niveles superiores al 90% (Encuesta Nacional de Victimización, INEGI, 2014).

Como otra evidencia que ratifica la debilidad institucional en materia de justicia y seguridad, podemos citar que la ley 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, el Congreso de la Unión modificó su propia disposición perentoria y extendió el plazo un año más, esto sin mencionar los serios señalamientos que han realizado analistas y estudiosos de seguridad y justicia sobre el fracaso de este método de certificación, en virtud del alto nivel de rotación del personal adscrito particularmente a las instancias de

seguridad pública estatales y municipales, entre otras razones.

Así mismo, respecto a los instrumentos del Estado para determinar la intervención de la Fuerza Armada permanente en la seguridad nacional, no existe un método, procedimiento o protocolo establecido para realizar formalmente la declaratoria de afectación a la seguridad interior, con excepción de aquellos integrados en el sistema de protección civil (en donde el programa Defensa Nacional III o mejor conocido como DNIII es uno de los programas con mayor reconocimiento social), donde se definiría con certeza y objetividad política y jurídica, qué área geográfica estratégica estaría siendo afectada por un antagonismo, qué instancias del Estado serían las responsables de atender la afectación a la seguridad interior, la temporalidad con la cual debe ser declarada, así como cuáles instancias u organismos deberían intervenir como observadores ante dicha declaratoria, garantizando en todo momento el respeto pleno a los derechos fundamentales de las personas.

De modo que las instituciones del Estado no sólo deben definir el concepto, sino que deben establecer límites, en tanto que hoy existe una gran confusión social y legal de cuáles asuntos corresponden al ámbito de la seguridad pública y cuáles a la seguridad interior. Comprensible es entonces, que no se distinga con claridad el ámbito de la Defensa Nacional y particularmente los componentes de una política de Estado en la materia,

cuyo diseño, implementación y evaluación, sería responsabilidad no sólo de las Fuerzas Armadas, sino de todos los campos y sectores del poder nacional de nuestro país, acentuándose el 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, sobre todo si se advierte que hoy las Fuerzas Armadas mexicanas tienen intervención directa en asuntos que corresponderían originalmente al poder civil y a las instituciones de seguridad pública, que ante la debilidad institucional de los poderes locales, se ha tenido que instrumentar su intervención, pero ratifico, sin un marco de certeza jurídica, doctrinal y política.

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 encuadren legalmente, establezcan límites y den certeza jurídica plena al personal militar que hoy desarrolla operaciones de combate al crimen organizado sin un texto jurídico que otorgue certeza legal, tanto para el presente como para el futuro. Esta demanda social debe considerar también 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 u omisiones al respecto.

Tampoco deben dejar de mencionarse las graves evidencias relacionadas con la vinculación de autoridades en diversas instancias del poder público con fenómenos antagónicos, 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, que desde mi punto de vista deberá ser 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 de “coadyuvancia” de la autoridad civil en materia de seguridad pública —como ha señalado en sus criterios jurisprudenciales el Poder Judicial de la Federación—, 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.

Otro ejemplo tangible de la confusión institucional que se deriva de la falta de certeza jurídica respecto a los términos y alcances de la seguridad interior, es la propia



clasificación que se ha hecho en la programación del gasto público de la federación, estados y municipios. Por ello 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”<sup>10</sup> (Presidencia de la República, 2013, p.21).**

Es decir, en el propio informe de gobierno se integra el clasificador relativo a la seguridad interior sin tener certeza jurídica de cuál es 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. Adicionalmente puede observarse que en dicho clasificador del gasto se está haciendo una distinción de los gastos relativos a seguridad nacional de los 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 deben ser diferenciados de la seguridad pública en el clasificador del gasto del

---

<sup>10</sup> El resaltado es del autor.



gobierno federal? Los anteriores cuestionamientos deben ser propuestos por supuesto sabiendo de antemano que no tenemos una definición legal de seguridad interior, y que la definición de seguridad nacional, como se ha advertido previamente en este texto, tiene diversas limitaciones ya expuestas.

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

En el artículo 3 de la iniciativa se establecía la definición de seguridad nacional, y 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, incluye en su concepción 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 establecían así mismo los conceptos de seguridad interior y defensa exterior, señalando 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).

De modo que 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 su participación 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 de 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 el 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, esta 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 misma, y por ende, de sus componentes como lo es la seguridad interior. Así mismo, la definición integrada en la minuta del Senado 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 deja en plena incertidumbre jurídica cuál o cuáles son los órdenes de gobierno o las instituciones del Estado que deben tener bajo su mando la preservación de la 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 cual 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 afectara el orden público (es decir cualquier presión), podría ordenarse la intervención de las Fuerzas Armadas, lo cual contraviene la naturaleza de estas instituciones, sus misiones constitucionales y legales, 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 deben estar bajo responsabilidad civil. En otras palabras, el Senado, con el concepto aprobado de Seguridad Interior, podría estar transformando –de facto– a las Fuerzas Armadas en instituciones policiacas o de seguridad pública, al definir la seguridad interior en un ámbito muy amplio, ambiguo y discrecional y pudiendo entonces el presidente de la república disponer la Fuerza Armada permanente para preservarla, lo cual, como se ha advertido, atenta contra la naturaleza, las misiones y el marco jurídico que establece y regula el comportamiento y la actuación de las Fuerzas Armadas.

Esto adicionalmente pondría en riesgo el modelo democrático y de libertades que se ha ido construyendo en nuestro país, pues cualquier asunto que a vistas del decisor público afecte el orden, podría ser considerado una afectación a la seguridad interior y se podría disponer de la Fuerza Armada permanente para hacerle frente.

No debe obviarse el hecho de que diversas organizaciones sociales, instancias empresariales, académicas y religiosas, han instado a las Fuerzas Armadas a preservar el ámbito de seguridad de la sociedad en general, ante el aumento de delitos como el secuestro y 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 las instituciones de los estados de la federación.

No obstante, la sociedad y sus grupos organizados –ante la desconfianza expresada respecto al comportamiento de diversas instancias locales responsables de la seguridad pública–, están clamando por 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 y el Consejo Coordinador Empresarial como representantes del sector privado del país.

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 este delito, junto con el de la extorsión y el robo de mercancía, ha afectado de manera relevante a diversas empresas nacionales y extranjeras, solicitando que “SEDENA y SEMAR extiendan la vigilancia a todo el país y no solamente en los puntos rojos” (Milenio Diario, sábado 7 de septiembre de 2013, p. 18).

Esta demanda social si bien es justificable ante los embates de la delincuencia organizada, debe exigir previamente que las instituciones del Estado otorguen certeza jurídica a las Fuerzas Armadas para determinar en qué

casos la ley permite su intervención en virtud de considerar la existencia de una afectación a la seguridad interior en una zona geográfica del país y en determinadas circunstancias, y no solamente bajo la óptica subjetiva de un responsable público o una demanda social.

Es de observarse que aún ante dichas demandas y ante la necesidad expresada desde hace tiempo de regular el ámbito de la seguridad interior en nuestro país, su conceptualización, regulación y consideración, no se integró en la agenda del instrumento político denominado "Pacto por México", ni en la agenda legislativa de las cámaras del Congreso de la Unión. Es por ello fundamental que las instituciones políticas definan en breve término la necesidad de integrar a la agenda de discusión nacional, la reforma a la Ley de Seguridad Nacional o la promulgación de nuevos instrumentos legales relativos al sistema para la seguridad nacional en nuestro país, que integre por supuesto los modelos de desarrollo para el subsistema de la seguridad interior y el de defensa exterior de la nación.

Esta necesidad es aplicable de igual forma a las instancias tanto civiles como militares que desarrollan inteligencia para la seguridad nacional, pues la ley vigente sólo 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 inteligencia para la seguridad nacional.

Parte fundamental del reto institucional y político del Estado consistirá en determinar cuáles son los alcances y límites de 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 “amenaza”, haciendo los ejercicios prospectivos adecuados con instrumentos que den 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 Estado.

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, sociales y militares que pudieran derivarse de la ausencia o carencia de los conceptos jurídicos adecuados, adaptados a la realidad actual y a las necesidades futuras del Estado mexicano.

Es más que oportuno 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, para la discusión y dictaminación 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 una dimensión geoestratégica.

Implica además que en ella estén involucrados los tres órdenes de gobierno, los tres Poderes de la Unión, visualizando tanto 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 diseñarla, con una visión de largo alcance y con un marco amplio de responsabilidades no sólo institucionales, sino sociales y culturales, 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 sólo 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 y 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 o 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.

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 de desarrollo y evolución educativa y tecnológica.

El texto constitucional distingue a 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, 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.

Como se ha evidenciado, no existe un concepto legal en la Ley de Seguridad Nacional, ni en el propio texto constitucional que defina el significado, los alcances, los límites, o el procedimiento para realizar una declaratoria de afectación a la seguridad interior en nuestro país.

No obstante lo anterior, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Informe de Gobierno presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, se hace referencia a programas, políticas y gasto programable en materia de seguridad nacional y de seguridad interior. Es imprescindible que los partidos políticos y sus grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, incluyan iniciativas y espacios para el debido análisis y deliberación para reformar la Ley de Seguridad Nacional, que debiera ser considerada de carácter estructural, pues no implica sólo modificar el texto de un dispositivo, sino establecer el sustento filosófico y 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 que las Fuerzas Armadas mexicanas ejerzan una mayor presencia e intervención en materia de seguridad pública, 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, careciendo de un marco

jurídico que otorgue certidumbre al personal militar que se comisione a dichas tareas, como también garantías a la sociedad en su conjunto ante la intervención militar.

Con las evidencias expresadas resulta primordial incluir en cualquier plataforma para la reforma del Estado, o dentro de las reformas estructurales e institucionales más importantes del país, aquella que establezca el significado, los alcances, límites y procedimientos para hacer una declaratoria de afectación en materia de seguridad interior, así como 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 estas materias, y generará un sistema de transparencia para la sociedad, así como la garantía del pleno respeto a los derechos humanos en el combate a los antagonismos que hoy atentan contra la paz y la seguridad de los mexicanos.

## CAPÍTULO V

### DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y FUERZAS ARMADAS

**E**n el contexto de violencia en que diversas regiones del país se encuentran, en la mayoría de las ocasiones en que he tenido interacción con líderes políticos, empresariales y sociales, analizando la situación de la seguridad nacional, surgen las preguntas como ¿hasta dónde deben intervenir las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública en coadyuvancia con la autoridad civil?

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 liderazgos, como he dicho, provenientes de diversos ámbitos y estratos sociales. Comprensible es en parte esta preocupación, cuando el contacto que tiene la mayoría de la población civil con personal militar, es ínfimo y en ocasiones 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 armas de alto poder en virtud de las operaciones realizadas contra el crimen organizado.

Una imagen como la expresada, 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 ni comunica de manera integral el fondo, la naturaleza, ni la filosofía de nuestras instituciones. El desconocimiento es fuente de dudas e incertidumbre.

Por esta razón, los esfuerzos que han hecho nuestras instituciones armadas al abrir espacios para conocer instalaciones, filosofía institucional, contenidos valóricos y principios, misiones, equipos, y convivir con personal militar, sin duda es de reconocerse como un acercamiento a la población civil. 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 también es profesor en la Escuela Superior de Guerra, en la Maestría en Dirección Estratégica, y que tiene un gran prestigio en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) como docente e investigador –del cual reservo su nombre–, ha tenido recientemente su primera experiencia como ponente en el Sistema Educativo Militar. El colega y docto profesor de la UNAM, en nuestras muy fructíferas conversaciones me ha confiado 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 tenido convivencia con mandos militares y menos con el Sistema Educativo Militar. Su poco conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones armadas y sobre el sistema educativo militar, lo llevaron 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 de las operaciones militares recientes en materia de seguridad pública en coadyuvancia de la autoridad civil y ante la evidente carencia de un sistema de relaciones cívico-militares que permita a ambos mundos conocerse, interactuar, vincularse, coordinarse, con el propósito de alcanzar los objetivos nacionales y el desarrollo que esto significa.

Esta noble e imprescindible necesidad de consolidar un sistema para las relaciones cívico-militares en nuestro país, la he ratificado con colegas y discentes de la Maestría en Dirección Estratégica, distinguido programa académico de postgrado desarrollado en la Escuela Superior de Guerra e impulsado por el actual titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos, así como 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 para asumir en el futuro 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, a los valores que se le 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, aquellos que egresan con distintas formaciones profesionales de las escuelas y academias del Sistema Educativo Militar como diplomados de Estado Mayor y de Cuerpo General de los cursos de mando, 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". Esta lealtad a las instituciones trasciende a la que se tiene a un régimen o a una persona, como puede ser el presidente de la república.

No es la lealtad vinculada a la persona que ostenta un cargo la que se esgrime, si no a la institución que representa de manera legítima y ante la cual expresa subordinación y sometimiento al poder civil ante su supremo mando, lo cual sin duda es uno de los logros más importantes que nuestro sistema político y modelo militar han consolidado en los últimos decenios, superando los contextos históricos de los que surgieron los caudillos militares de la revolución, trascendiendo las etapas postrevolucionarias todavía con gran presencia político-militar, así como al modelo político que consideraba 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 de lo que hoy es el Partido Revolucionario Institucional.

Si bien debo reconocer que, como en todo grupo humano y toda organización compleja, existen afinidades políticas, creencias ideológicas o religiosas, siempre

prevalece la doctrina de la lealtad a las instituciones de México sobre cualquier creencia. 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 durante la alternancia política del 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 por 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 las 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 de las Fuerzas Armadas respecto a las instituciones civiles

en cuanto a su funcionamiento y 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 militar como si fueran la Iglesia y el Estado.

Una muestra de esta concepción efímera y muy limitada de lo que representan las relaciones civiles y militares es lo que integró en su momento el programa sectorial de la SEDENA en el sexenio del presidente Felipe Calderón, que señalaba como única meta efectuar reuniones entre 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 sólo 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 sólo 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 desde las instancias de seguridad entre el ámbito civil y el militar y en diversas actividades del desarrollo nacional.

Irónico que un país como Chile, que carga en su pasado una dictadura militar que sembró un profundo dolor en la sociedad chilena y que aniquiló los espacios



democráticos para 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 a 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 esta 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 más prestigiadas de su ramo en el 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, ejerciendo una responsabilidad militar y 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.

De hecho, al poder militar no se le identifica necesariamente como "un poder" individual y heterogéneo 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

y habiendo superado el ignominioso pasado perpetrado por el Nacional Socialismo y a su vez desarrollado una visión prospectiva de la nación germana como potencia global, hoy este país es una de las principales potencias económicas, políticas y culturales de Europa, como del mundo; expresa su liderazgo en sus capacidades militares tanto en instancias internacionales y acuerdos multinacionales generados desde la Comisión Europea, el Consejo de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización de Naciones Unidas, como en 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. La democracia 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 sólo un punto de partida y cohesión del propio sistema, pero en la expresión participativa de la misma, los ciudadanos pueden ejercer derechos y cumplir sus obligaciones teniendo como límites el interés general que debe ser establecido con transparencia y plena certidumbre por las instituciones y poderes competentes, interviniendo directamente en el diseño de las políticas fundamentales

del país, así como en su implementación y en su proceso de evaluación.

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, David, 1990, p. 268).

En un modelo identificado como democrático, pero que mantenga una visión meramente técnica de la política, 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, con un tratamiento en su mayoría de 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—, resultarán fatalmente en que nuestro diseño de la política de seguridad nacional sea desarrollada en la "mesa de especialistas", con pocas posibilidades de generar una política de Estado en la que todos los sectores del desarrollo nacional pudieran estar

involucrados y sean a su vez corresponsables de la misma.

Así mismo, en el proceso de implementación y evaluación de dicha política se verán acotados los caminos para realizar interpretaciones objetivas respecto a la misma, 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 las metodologías adecuadas para realizarlo, representando lo anterior algunos de los grandes pendientes que tenemos como nación en el quehacer público para el futuro próximo.

## CAPÍTULO VI

### ÍNDICE DE AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

**H**ay dos factores esenciales, aunque no exclusivos, 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.

Si bien pueden encontrarse diversas formas y modelos para determinar una afectación a la seguridad, lo relevante es que se continúe desde el ámbito académico la investigación sobre diversas fórmulas para acotar la 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 o nivel de afectación a la seguridad interior y por lo cual debiera



determinarse la intervención de la Fuerza Armada permanente en determinadas circunstancias o situaciones. 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 y debate, sin embargo, me parece pertinente enriquecer el análisis sobre los instrumentos que tiene el Estado mexicano para determinar con objetividad el nivel de afectación a 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 que competen originariamente al poder civil.

Esta proposición –que debo señalar inacabada–, tiene su génesis en algunas de las deliberaciones y reflexiones 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 académico, del cual 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 su nivel de fuerza y/o por la debilidad 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 personas organizadas 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.

Esta proposición se puede formular de la siguiente manera:

$$\text{IASI} = \text{NA/FIE}$$

**Donde:**

**NA= Nivel de Amenaza y FIE= Fuerza Institucional del Estado**

Considerando las prevenciones expresadas en el párrafo anterior, como Antagonismos (**A**) en una fase inicial podrían considerarse y distinguirse 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 y NOT**. Como se podrá observar, existirán hipótesis de riesgo o amenaza en determinadas áreas geográficas del país donde confluyan más de uno de los grupos u organizaciones antagónicas, lo que aumentará consecuentemente el nivel de afectación al orden social y

el estado de derecho, permitiendo determinar 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 de una amenaza se componen en primer término del Nivel de Intención de Afectación (**NIA**), variable que se debe clasificar con criterios derivados de la inteligencia y conocimiento desarrollado previamente respecto al antagonismo en cuestión, del cual se puede 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 a 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 tenga 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 el marco constitucional, e impidiendo 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, con aquel que se cree integra 500; u otro del cual se tiene evidencia de que utiliza armas cortas principalmente, de aquel 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 integran 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 pertenece a una plataforma financiera regional o nacional de la cual se fortalece, o incluso si recibe financiamiento internacional, ambas posibilidades podrían 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 del antagonismo, es el nivel de influencia en la percepción y la opinión pública del mismo (**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 establecer 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 método de actuación es 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 que provoca a 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 la 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 con 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 del 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. Dicho concepto podría expresarse de la siguiente manera: **NIPP= NN/NP**

3. El último multiplicador como factor exponencial que pretende determinar el poder y capacidad de afectación de un antagonismo, es el resultante del número de delitos dolosos y con violencia documentados en el área geográfica que se está evaluando, 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 en determinada área geográfica se puede optar por dividir el total de delitos violentos (**TODEVI**) documentados en la misma, respecto al total de la población que habita en dicha área geográfica (**PAGE**). Esta expresión se podría formular de la siguiente manera:  $\text{NUDEVI} = \frac{\text{TODEVI}}{\text{PAGE}}$

Con la anterior información tenemos que el poder o capacidad de un antagonismo se puede representar operacionalizando las siguientes variables:  $\text{PASS} = \frac{\text{A=NOS, NOCO y/o NOT}}{\text{NIA} * \text{NIPP} * \text{NUDEVI}}$

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 los delitos violentos y dolosos (**NUDEVI**). No obstante, existen factores sociales y económicos que pueden ser potenciadores de un fenómeno antagónico.

4. Si bien existen diversas variables que pudieran 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 de la siguiente manera:

$$NA = [PASS] [COSEPO]$$

Donde el coeficiente de potenciación sería representado así:

$$NA = \frac{[PASS]}{[(PAGE)/(TDA) [GINI]}$$

IDH

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 sólo 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 pudieran 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 la Inversión Privada (**INPU + INPRI / Número de Habitantes (PAGE)**). La inversión pública debe considerar el gasto 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:

$$\text{IEPC} = \text{INPU} + \text{INPRI} / \text{PAGE}$$

2. Capacidad de las instituciones de seguridad pública (**PSP**) y de procuración de justicia (**PPJE**). El poder de éstas 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 pudiera 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, el cual será representado 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 entre .1 a 1 y denominada **NIAD**, donde a 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 y 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 institución (es) proporcional por cada efectivo.

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

$$\text{PPJE} = \frac{\text{NEI}_j + \text{CF}_j + \text{VSP}_j + \text{PAE}_j (\text{NIA}_j)}{\text{NICO}_j (1-20)}$$

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 de 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:

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

Los dos componentes del Índice de Afectación a la Seguridad Interior podrían operacionalizarse conjugando las variables expuestas de la siguiente manera:

$$\text{NA} = \frac{[\text{PASS}] [(\text{PAGE})/](\text{TDA}) [\text{GINI}]}{\text{IDH}}$$

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

He advertido previamente que la exposición de estos componentes ha sido producto de la reflexión académica, nutrida con opiniones de amigos y colegas, reconociendo en lo personal mi falta de expertiz 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 enriquecerla o para dejarla en el baúl de las inutilidades, sin embargo he decidido no dejar de exponerlas, aun 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 geo-referenciación de las condiciones de seguridad y justicia en el país, y con ello visualizar las regiones que son o pudieran ser más vulnerables ante riesgos y amenazas consideradas como posibles afectaciones a la seguridad nacional, generando escenarios prospectivos para la toma de decisiones de manera anticipada por parte de las instancias responsables de nuestra materia.

## CAPÍTULO VII

### 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 contemporáneo. Muchos autores han escrito al respecto, relacionando al liderazgo con las ventas, el mercadeo, la innovación tecnológica o industrial. Ha sido también 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 porque cada vez más los estudiosos de las Fuerzas Armadas están insistiendo 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 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— 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 como digo, 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 son las personas las que se convierten en el factor fundamental para el logro de los propósitos deseados por una organización.

Reconociendo que son los componentes humanos, 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 que se hagan esfuerzos para cambiar las normas, reglas, políticas, directivas o los procedimientos sistemáticos de operación en una organización, los grandes cambios institucionales deben ser realizados 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 debe ser planeado con anticipación e implantado en diversas fases. Ya abundaré más al respecto acerca 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 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 es el propósito fundamental del liderazgo militar. (García Covarrubias, J., 2007, p.18).

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 incertidumbre 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, escuelas 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 se dice 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 sólo 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 así mismo también que la figura de los "jefes" ya no sea vista con esa percepción de seres "todopoderosos", lo cual ha implicado también 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 se le reconoce por esos otros 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 o futuros mandos en las Fuerzas Armadas?

Hay que comprender también 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, p. 61).

El problema de la centralización es que consolida de manera permanente la centralización misma haciéndola cada vez más rígida. En un sistema centralizado, nadie en su sano juicio se atreverá a tomar ninguna decisión por temor al error y la sanción correspondiente, lo que conduce a que todas las decisiones al final deban ser tomadas por el Ministro de Defensa o secretario del ramo en nuestro caso aunque el asunto a decidir no sea verdaderamente trascendente o vital para la institución. Dicho temor al error y la falta de confianza son ingredientes ligados estrechamente a la centralización excesiva que se desarrolla en general en las instituciones militares, organizaciones verticales que han sido constituidas bajo



principios fundamentales como la obediencia, la cual no está a discusión de ninguna manera en las reflexiones que comparto en este texto. No es la obediencia la que se pone a discusión, es el modelo que se diseña para hacer más eficiente la toma de decisiones lo que mueve nuestra reflexión.

Ante ello es recomendable considerar una 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 cual será siempre más conveniente que la paralización institucional. Uno puede identificar dicha paralización institucional 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 las Fuerzas Armadas por su naturaleza no pueden darse el lujo de estar resolviendo hoy, asunto del pasado, pues el quehacer institucional de las instituciones armadas está ligada directamente y de manera inexorablemente vinculante 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 sicología 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, los objetivos muy probablemente 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 el 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.

No se puede menospreciar en el ámbito institucional como la velocidad y la globalización son “dos vectores” que han transformado a las organizaciones (Fernández de Cañete, 2010, p. 63). En efecto la velocidad en la que 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 sólo en lo que respecta a los procesos técnicos propios de las misiones militares sino que aun más importante resultará 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, superando 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 ha emprendido el general Secretario de la Defensa Nacional Salvador Cienfuegos para impulsar el macro-proceso identificado como la "transformación del sistema educativo militar", que hasta donde puedo percibir tiene muchos de sus propósitos coincidentes con lo que se ha señalado.

Pues si bien decíamos que el concepto de liderazgo ha sido abordado por múltiples estudiosos, en las últimas décadas el fenómeno ha sido profundizado 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 ameritaba más destreza y elevado espíritu para un líder militar el evitar la guerra que perpetrarla o vencer a un enemigo con la inteligencia más que con la fuerza. Estas destrezas implicarán necesariamente entre otras cosas virtudes y capacidades que están ligadas al liderazgo del mando militar.

Sabiendo entonces que el liderazgo es gestado desde la naturaleza de la carrera de las armas, puede identificarse como un área de oportunidad el pensar en la creación y desarrollo de un sistema en todos los niveles para la generación de liderazgos en el ámbito militar. Sobre esto he conversado con discentes, compañeros y profesores de diversas jerarquías, armas y servicios. Al respecto debo señalar que la gran mayoría considera que el liderazgo visualizado como el sistema que se ha descrito puede ser una gran área de oportunidad para desarrollar dentro de nuestras instituciones. Los menos, consideran que con las asignaturas que están integradas dentro de la estructura curricular actual en el sistema educativo militar es suficiente.



Para el caso de que nuestras instituciones armadas operaran por formular la creación de un sistema de liderazgo, dicha plataforma debe ser diseñada con anticipación, dimensionando el horizonte estratégico y previendo 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 la óptica bastante miope, mundana y vergonzosa de ciertos funcionarios públicos en el ámbito civil, se han cuestionado las razones para formar líderes o impulsar mejores niveles educativos dentro de las instituciones armadas, siendo que 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 y 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 ésta 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 como en el orden global así como 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 ser reconsiderados y que no son exclusivos de nuestras Fuerzas Armadas, en tanto que por su vertebración jerárquica y la estructura y carrera propia de las armas pueden aparecer en cualquier institución armada.

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 "micro-managment" o "microgestión" y el cual en la mayoría de los tratados relacionados con el liderazgo se le ubica como una de las enfermedades crónicas que limita el desarrollo del liderazgo dentro de una organización.

Al respecto Fernández de Cañete expresa que "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 de Cañete, 2010, p. 66).

En el caso de nuestras Fuerzas Armadas, en algunas circunstancias se puede apreciar cómo mandos superiores supervisan detalles mínimos, efectivamente de tareas que años atrás se ejecutaron por los propios supervisores, concedores 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, esto lo puede encauzar a un predestinado 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 para resolver las problemáticas institucionales cotidianas.

Parte fundamental de las capacidades que debe tener el líder estratégico es la visión estratégica. Cuando el líder de la unidad se convierte en un micro gestor, perderá irremediabilmente su visión estratégica y puede

erosionar igual su capacidad de ponderar los asuntos que realmente deben ser considerados como relevantes.

Sin embargo para que el líder militar pueda prescindir de la micro gestión será prioritario que el adiestramiento y preparación de los subordinados se desarrolle adecuadamente. Dicha preparación adecuada vinculada a la confianza que se ha delegado a los mandos inferiores permitirá que el líder militar aumente su visión estratégica tanto del entorno estratégico como del horizonte estratégico.

En la sicología organizacional se inculca que para que el liderazgo auténtico pueda florecer se requiere no sólo del conocimiento de los subordinados sino del conocimiento propio. Existen diversos instrumentos para el autoconocimiento como el test Myers-Briggs por citar alguno, los cuales proveen de la información suficiente incluso si se pretende iniciar el proceso de construcción de equipos de alto desempeño. También se puede encontrar diversa literatura sobre la denominada "inteligencia emocional" y sus 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.

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 sicología del mando militar, el motivar a la acción en el cumplimiento de los deberes militares proponiendo premisas negativas no pareciera 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 enaltece y sublima 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 pública, 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 han decidido 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 las diversas estructuras de las instituciones armadas que son los que reciben dichos contenidos, tal vez no contengan las expresiones positivas que enaltecen el espíritu del soldado para entregar 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 exaltando 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 incentiva 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 “premio-dependencia” como requisito y ostentarán responsabilidades acordes a su destacado perfil (Fernández de Cañete, 2010, p. 69), 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.

Habrà 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 el hacer uso de 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 ha denominado 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, me parece también relevante destacar en este espacio reflexivo y relacionado al proceso de formación de líderes estratégicos en el ámbito militar, la “cultura del ascenso” que no siempre viene acompañada de los mejores incentivos en la vocación militar. He

podido constatar el profundo drama que acompaña para el militar como para su familia el no obtener el ascenso y promoción esperada. Así mismo he podido ratificar que el liderazgo militar no siempre viene vinculado a la estrella impuesta o el rango superior adquirido. Un buen amigo ya en el generalato, me compartía hace algún tiempo, 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 podían existir ya para seguir en continuo aprendizaje y desarrollo en el ejercicio de su vocación.

Un militar en situación de retiro debería estar satisfecho y plenamente orgulloso de la vocación y la entrega que dio 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. Si bien 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 destierro 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– un sistema para aprovechar especialmente 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. El coaching y la mentoría en diversos países 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, p. 69). 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 imprescindible 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, generando 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 sólo es viable la determinación inmediata y la obediencia requerida de los subordinados ante la orden del comandante.

Siendo 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 una manera colaborativa e inteligente, aun 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 sólo algunos ejemplos expuestos, se puede deducir que es posible generar plataformas para el desarrollo del liderazgo en la que los valores tradicionales de las instituciones armadas como la disciplina, la lealtad, el honor o el servicio, por sólo 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 generando 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, p. 9). El sociocentrismo en el ámbito militar derivará entonces 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 trastocar principios y valores de manera alguna, 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, el cómo aprendemos, el cómo planeamos, el cómo implementamos dichos planes, el cómo evaluamos su ejecución, el cómo 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 sólo asignaturas), tanto para el desarrollo de capacidades de liderazgo en el nivel táctico, operacional y con mayor relevancia 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 relacionado 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, p. 72).

Así mismo la Defense Academy de las Fuerzas Armadas del Reino Unido tiene cerca de cincuenta

cursos relacionados con el liderazgo. El objetivo que podría pretender nuestro país más que integrar asignaturas relacionadas con el liderazgo, sería establecer como un eje transversal del desarrollo profesional militar al liderazgo, y en particular al liderazgo estratégico propiciando 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. Será uno de los retos más importantes hacia el futuro 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 para ser 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, p. 73)

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 debe ser visualizado no como opción, asignatura o capacidad individual sino como sistema dentro de la profesión militar.

## CAPÍTULO VIII

### INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Las funciones de la inteligencia están intrínsecamente vinculadas a la preservación de la seguridad nacional. Actividad vital que 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 para 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 esta 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 vulneración de derechos fundamentales por parte de la autoridad en contra de los ciudadanos.



La historia nos ha dejado ignominiosos precedentes que no se deben olvidar, como ejemplo, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) en Chile, que 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 como otra evidencia de cómo se ha desvirtuado la actividad de la 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 (CIA) 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 cómo la Dirección Federal de Seguridad (DFS) creada en la administración del presidente Miguel Alemán y desaparecida en 1985, se convirtió 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 la misión por la que fue creada: la generación de

inteligencia para la seguridad del Estado y supuestamente en beneficio de los ciudadanos.

Ante estos 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 sólo un insumo para la producción de inteligencia. Como afirma Sherman Kent, uno de los estudiosos de la materia más relevantes, la inteligencia debe considerarse como conocimiento, el cual “es indispensable para nuestro bienestar y seguridad” (Kent, 1967, pp. 17-18).

En el mismo sentido, Robert Clark, otro estudioso de la inteligencia, expresa que ésta debe ser considerada como conocimiento del futuro e identificada 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 tiene además de criterios técnicos para su producción, 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 que en ocasiones se encuentran sustentados en la experiencia, la presunción fundada, la historia o los factores culturales (Clark, Robert, 2007, pp. 114-116).

Esta resistencia identificada en los diseñadores 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 sólo 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 recae inexorablemente en la interpretación de la información acopiada (Greene, 2006, p. 214).

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 deberán atender como prioridad las funciones de interpretación de la información, siempre con una visión prospectiva.

Esta visión prospectiva de la inteligencia también es recogida por el gral. 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 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, pueden dimensionarse en diversos ámbitos, los-cuales 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 debe 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 gral. 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, 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.

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 irremediabilmente 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, N., 2010, p. 25).

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 nubla irremediabilmente la capacidad de discernimiento de quienes toman decisiones de gran impacto social, político, económico o militar (Carrillo Olea, Jorge, 2015, pp. 13-15).

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” (Presidencia de la república, 2014, p. 109).

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 5º 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 en lo anterior, el artículo 7º 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 establece qué 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, 2013).

El gral. 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. Identificando dentro de dicho ciclo a la planeación en donde se define, antes que nada, 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 pretendan lograr en el proceso de producción de inteligencia para la seguridad nacional. Ya definido el para qué producir inteligencia, entonces habrá que determinar qué buscar y en dónde 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, Jorge, 2015, pp. 85-93).

Hay que recordar que la Ley de Seguridad Nacional sólo regula la inteligencia desarrollada por el CISEN, excluyendo del marco normativo 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.

No obstante lo anterior, hay instancias como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que resultan ser vitales y útiles para la preservación de la 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 mencionado Programa para la Seguridad Nacional, 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 llamado “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” (Presidencia de la república, 2009, pp. 11-12).

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 de 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 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 integrar 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, 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, sin existir un contenido programático ni una currícula 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 el contexto de inteligencia estratégica para la seguridad nacional. Hoy la inteligencia que producen instancias militares, de la PGR u otras instituciones de seguridad nacional, se encuentra fuera del marco legal, poniendo en riesgo a los representantes de estos grupos, afectando la vida institucional, el estado de derecho y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Será necesario deliberar sobre la pertinencia de expedir una ley especial 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 de la inteligencia, preservando el 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 estas comisiones, inhibiendo los riesgos de que los integrantes de la 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, que por supuesto representará otro reto prioritario a enfrentar como Estado en 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 aun 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 esas diferencias culturales que se dan en nuestras organizaciones, para comprender los diversos lenguajes, prácticas, creencias institucionales, historia, códigos y símbolos sin los cuales no se puede conocer una organización, lo cual dificultaría la comprensión el modo de actuar y el comportamiento organizacional de sus líderes y representantes. Estos son sólo algunos de los desafíos 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

### MODELO POLÍTICO-ESTRATÉGICO PARA LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

**D**ecíamos en capítulos anteriores que la política de seguridad nacional se ha ido configurando a partir de la relación e interacción entre diversos sistemas, 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 asumirán en el futuro nuestras Fuerzas Armadas, hay que comprender que su sistema de liderazgo 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 dejar atrás las individualidades, 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 de las 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 un sistema democrático, comprendido, ratifico, 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 con las tensiones que eso significa, siempre en el sometimiento de la autoridad y ciudadanos al derecho, en donde éstos intervienen en el diseño, implementación y evaluación –en tanto que son corresponsables de la misma en aquellas funciones que no son exclusivas de la autoridad– de la política de seguridad nacional (como en otras políticas estratégicas).

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 al 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, en el que por cierto, México ocupa los últimos sitios en la evaluación que se hace a nivel global en los rubros de seguridad y justicia (World Justice Project, Rule of Law Index, 2014).

Por otro lado, el concepto de “estrategia total”, incorporado por el general André Beaufre, 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, André, Introducción a la Estrategia, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 28).

En el libro citado de Beaufre, el autor 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, la postura de Beaufre es relevante en tanto que del concepto de “estrategia” hace 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 Covarrubias, J., 2011, p. 3).

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. Esta afirmación derivada de 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 y el sistema político están preparados para los retos que la modernidad ha impuesto. Mismos 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 se ha incorporado recientemente y que deberá cumplimentar en los próximos años.

El carecer de dicho modelo y definición implicará que pueda confundirse fácilmente el contexto y momento histórico en el que un país se encuentre, ya sea "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 las cuales se les atribuyó el empleo de métodos similares a la guerra irregular en su actividad delictiva. Si bien 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 según los requerimientos y órdenes supremas que los poderes demanden, sin la certeza debida de las instituciones armadas y 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 lo que ha sido expuesto en capítulos anteriores.

Continuando con las aportaciones de Beaufre, disertadas por García Covarrubias, 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 este ámbito conceptual de conflicto; en nuestros tiempos de mundialización, un pequeño grupo terrorista o incluso un sólo 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 convertiría en noticia global en pocos minutos y a su vez generaría reacciones mundiales y de gran presión nacional e internacional para el gobierno en donde se efectúe el 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 de seguridad y defensa 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, como también he ratificado anticipadamente, nuestro marco legal es omiso al no establecer con claridad los conceptos, ámbitos de desarrollo y operación, así como los límites tanto de la seguridad interior como de la defensa exterior, careciendo entonces de bases legales para definir una política de Estado en garantía de ambas condiciones. Las conceptualizaciones contenidas en el Programa para la Seguridad Nacional también han sido analizadas, reconociendo los avances y áreas de oportunidad que las mismas representan.

La ambigüedad –como señala García Covarrubias–, puede tener un impacto muy negativo en el sector defensa, lo cual dificultará fatalmente 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 del sector defensa. Después se determinó que la Gendarmería sería una institución civil pero integrada orgánicamente de personal militar con licencia,

comisionado o separado del activo y bajo el mando de la autoridad civil. Pasado el tiempo se decretó que la misma Gendarmería Nacional sería una institución civil, integrada por 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, como he señalado previamente, es un ámbito que requiere de estudio, delimitación, conceptualización y encuadramiento normativo para determinar cuándo un fenómeno ha trascendido el ámbito de la seguridad pública y debe 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, ya 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 casi 400 mil elementos, de los cuales, cerca de 45 mil pertenecen a la Policía Federal y 355 mil están encuadradas en los ámbitos estatales y municipales. Así mismo, la fuerza militar del país está distribuida de manera general en cerca de 220 mil elementos en el Ejército y Fuerza Aérea, y casi 80 mil en la Marina Armada de México. La Gendarmería Nacional institucionalmente se presentó en el 2014 integrada aproximadamente por 5 mil elementos, lo que no alcanza ni el 1% de la fuerza institucional del Estado mexicano competente para la preservación de la seguridad interior y la seguridad pública.

No obstante la crisis de seguridad que vive el país, no hemos podido avanzar sustancialmente en las reformas legales y de política que se requieren, dejando, como se ha señalado, 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 de las 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 deberían desaparecer y convertirse en gendarmerías o policías nacionales militarizadas dedicadas principalmente al combate del Crimen Organizado Transnacional y al terrorismo.

En lo personal, creo que este sería uno de los peores errores que podríamos cometer como nación y como sociedad, ya 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 sólo 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 su razón de ser.

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 cuestión de seguridad y defensa de las naciones y regiones del mundo.

Continuando con el análisis, considero que uno de los pilares del modelo político-estratégico de las Fuerzas Armadas, manteniendo el objetivo nacional permanente constituido en la norma fundamental establecida en el artículo 89, fracción VI, 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 determinar el concepto, límites, alcances y normas que regulen la condición de seguridad interior, haciéndola claramente distinguible del ámbito de la seguridad pública que ha sido delegada exclusivamente a la autoridad civil. Es por eso 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 es el cyber-espacio y las hipótesis de conflicto derivadas de la cyber-guerra o el cyber-terrorismo. 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 mando, como he señalado previamente.

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 unificados elaborado por el Colegio de Defensa Nacional y el Centro Superior de Estudios 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” (Glosario de Términos Militares Unificado, 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 dicha política no corresponde exclusivamente a 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. Es distinguible la política militar en tanto que el propio glosario citado dispone lo siguiente respecto al mencionado término de “Política Militar”: “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 “multisectorial” y como política de Estado.

El concepto de “Defensa Estratégica” se ha ido acordando como 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 ya que dentro del ámbito de la defensa, se incorpora la preservación de la seguridad interior, lo que podría conflictuarse con el concepto estratégico de seguridad nacional, y con las bases constitucionales que la sustentan, como he abordado en capítulos precedentes. 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 Mazón, J.F., 2014, p. 3).

Lo más cerca que nuestro país ha estado de la formulación de una política de defensa, fue disponer de un “Plan Director de Defensa Nacional”, elaborado por la SEDENA e identificado como DN-I, el cual fue formulado en los años cincuenta previendo una acción conjunta con los Estados Unidos de América en el caso de una agresión soviética. El plan evolucionó y fue incorporando procedimientos de defensa en el caso de un ataque nuclear y fue identificado como DN-II; trascendió y se denominó Plan DN-III, el cual 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 desastre. Este último es el más conocido por la población, 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 de defensa, en la década de los ochentas 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 el más actualizado (Tovía Mazón, J.F., 2014, p. 4).

Por otro lado, uno de los componentes del modelo político-estratégico para las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y defensa, y 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 sólo ministerio para la defensa nacional en el que se encuadran las fuerzas de tierra, mar y aire y las nuevas dimensiones de operaciones militares.

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 los grandes esfuerzos políticos y administrativos para establecer un sistema de coordinación y cooperación entre ambos aparatos, nuestras capacidades de interoperabilidad militar, de unificación de criterios, procedimientos, métodos para el desarrollo de operaciones, así como las plataformas para la educación y formación en los sistemas educativos militares de ambas secretarías, se encuentran limitadas y afectadas por la división política y administrativa.

Si bien los valores y principios en los que se forman las clases, oficiales, jefes, generales y almirantes de las 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, lo cual si bien 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 unir 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 identificarse 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 sólo debe implicar la unificación política y administrativa –per se– de los aparatos militares, sino que se deberán considerar dentro del proceso de transición (que no podría realizarse con un simple decreto sin prever un 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 este factor fundamental en el proceso de unificación, cualquier decreto, decisión y transición podría fracasar si no se atiende con anticipación, siendo que en muchas ocasiones respecto a fusiones organizacionales de gran calado suelen ser los principales factores de fracaso.

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. La argumentación se sustenta principalmente en la necesidad que se visualiza dentro de algunos mandos militares de que el secretario responsable 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 como he referido ya, una plataforma de relaciones cívico-militares integral y fortalecida por un marco legal si es posible.

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 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 como 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 estos 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 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 debe considerarse el mantenimiento de la paz y otras misiones derivadas de la intervención y participación en organismos internacionales.

El cuarto tipo de misiones están relacionadas con el apoyo a la población y la intervención para el desarrollo social y comunitario. En esta clasificación, 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 y de reforestación, entre muchas otras.

Habiendo definido las características del modelo político estratégico para las Fuerzas Armadas, habrá que diagnosticar el entorno estratégico. Éste, según el coronel de la Fuerza Aérea estadounidense Michael Guillot y citado también por el general García Covarrubias, 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 ,M., 2004, p. 2).

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 como para la visualización del horizonte estratégico, es de estimarse el necesario desarrollo de inteligencia de carácter igualmente estratégico.

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, 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 de discusión y dictaminación 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 con los niveles inferiores de 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 que con comunidades marginadas con pequeños núcleos de población. Esto implica una gran riqueza institucional que igualmente puede generar inteligencia estratégica útil en el nivel político-estratégico, e igualmente 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.



Ya 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 como 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, esta vinculación entre política de defensa y política exterior no ha logrado niveles de convergencia satisfactorios. Para el caso mexicano 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 el enfoque de la política de defensa nacional, cómo desarrollar el proceso de planeamiento, 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, es requerido dimensionar que en el caso de México, los Secretarios de la Defensa y de la Marina Armada se encuentran en el



ámbito estratégico, pivoteando entre el ámbito político y el 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 y por ende mayores y mejores resultados se obtendrán en el cumplimiento de las misiones constitucionales y legales que se dispongan. Como ha dicho el general y doctor chileno García Covarrubias, “hay quienes nunca se dieron cuenta de dónde se encontraban” (García Covarrubias, J., 2011, p. 11).

Cabe señalar que hoy es ínfima la formación de civiles en estas materias en nuestro país. Los centros de altos estudios militares y las instituciones de estudios estratégicos de otros países, 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 (ESG), el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (CESEDEN), o el Centro de Altos Estudios Militares de Argentina (CAEM), son sólo 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, razón de este déficit en México 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 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 de las Fuerzas Armadas y ante ello, me parece imprescindible que anticipándonos al futuro, el país invierta recursos y esfuerzos institucionales y académicos para formar líderes civiles con conocimiento de la materia de defensa, seguridad nacional y Fuerzas Armadas. Esta inversión, no sólo 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, involucrando los diversos sectores corresponsables de la misma, en donde civiles y 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 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 de crear un Instituto de Estudios Estratégicos, el cual puede ocupar ese gran vacío que hemos tenido históricamente para generar pensamiento estratégico y conocimiento prospectivo sobre el horizonte estratégico en seguridad y defensa nacional, lo que será fundamental para dimensionar el futuro deseable y óptimo en el momento en que estamos desarrollando el planeo de la seguridad nacional del Estado mexicano.

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 (García Covarrubias, J., 2011, p. 10); si no, se presentará el riesgo de que el civil responsable –más si proviene del ámbito político, pues 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 las mismas, fuera de su gestión como secretario, para que la dirección y liderazgo que ejerce sean conservados y consolide su legitimidad frente a los mandos militares. Con el mismo propósito de conservar el perfil del alto mando con 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 terminará por afectar la dirección institucional y sus resultados.

Como se ha podido apreciar, el modelo político-estratégico propuesto para el sistema de seguridad y defensa y para el desarrollo de las Fuerzas Armadas, considera las características de ser democrático por estar inmerso en un sistema de democracia 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 así su naturaleza

tanto por las instancias en las que confluye la decisión política fundamental como el gran alcance que el modelo mismo proyecta, ya sea en su dimensión nacional o internacional; éste 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, sólo 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, a nutrir nuestra reflexión y con ello impulsar la determinación de desarrollar una política de Estado en materia de seguridad nacional y de prospectar un futuro esperanzador 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](http://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 Multimedios.
- 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 Herriarok y su vinculación con la organización terrorista Euzkal ta 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 Anahuac 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.



## CONSEJO EDITORIAL



### Presidencia

Dip. José Enrique Doger Guerrero (Titular)

Dip. Eligio Cuitláhuac González Farías (Suplente)  
*Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*

### Integrantes

Dip. Juan Pablo Adame Alemán (Titular)  
*Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional*

Dip. Tomás Brito Lara (Titular)  
*Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática*

Dip. Ricardo Astudillo Suárez (Titular)  
Dip. Laura Ximena Martel Cantú (Suplente)  
*Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México*

Dip. José Francisco Coronato Rodríguez (Titular)  
Dip. Francisco Alfonso Durazo Montaña (Suplente)  
*Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez (Titular)  
Dip. Ricardo Cantú Garza (Suplente)  
*Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo*

Dip. Luis Antonio González Roldán (Titular)  
Dip. José Angelino Caamal Mena (Suplente)  
*Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza*



Mtro. Mauricio Farah Gebara  
*Secretario General*

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas  
*Secretario de Servicios Parlamentarios*

*Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*  
*Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género*  
*Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*  
*Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria*  
*Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*  
*Centro de Documentación, Información y Análisis*

*Secretario Técnico del Consejo Editorial: Édgar Piedragil Galván*





*Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas*

Se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes  
de junio del año 2015. Unos días después 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 2,500 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.

