



DA 43/18
21/08/18

Almirante
Carlos Ortega Muñiz

Reflexiones sobre Seguridad Nacional, Poder Marítimo y Política de Defensa en México

RESUMEN

La seguridad ha sido uno de los principales referentes y preocupación, tanto de la clase política como de la sociedad. Condición que se agudiza por la imprecisa asociación de Seguridad Nacional con las fuerzas armadas y el manejo exclusivo de este tema y que limita la visión del entorno general al dar un enfoque meramente militar dejando de lado otros factores que influyen como el desarrollo social, seguridad alimentaria y crecimiento económico. El tema principal de este documento versa sobre la innegable importancia del poder marítimo en la formación del destino de los países rivereños, así como su expansión política, económica y cultural. Actualmente en México se aprecia que los componentes del poder marítimo mexicano distan de estar alineados bajo una estrategia marítima nacional que promueva un desarrollo de actividades productivas en este rubro.

Palabras clave: Seguridad Nacional, Defensa Nacional, Autoridad Marítima Nacional, Intereses Marítimos, Política de Defensa Nacional.

ABSTRACT

Security has been one of the main references and concerns, both of the political class and society. Condition that is exacerbated by the inaccurate association of National Security with the armed forces and the exclusive management of this issue, that limits the vision of the general environment by giving a purely military approach leaving aside other factors that influence such as social development, food security and economic growth. The main theme of this document is the undeniable importance of maritime power in shaping the fate of the riverine countries, as well as their political, economic and cultural expansion. Currently in Mexico it looks like the components of Mexican maritime power are far from being aligned under a national maritime strategy that could promote the development of productive activities in this area.

Key words: National Security, National Defense, National Maritime Authority, Maritime Interests, National Defense Policy.



Introducción

Uno de los componentes centrales de toda política de seguridad y defensa es el diagnóstico integral del sector considerando no solo sus propias expresiones, sino también los vínculos y dependencia de otras variables que se relacionan con la seguridad y defensa de un país.

Desde la etapa del México independiente, la seguridad ha sido uno de los principales referentes y preocupación, tanto de la clase política como de la sociedad, que en los momentos decisivos de la historia nacional defendieron al país de enemigos diversos que amenazaron al estado mexicano.

Los resultados históricos de la defensa del país están a la vista. En los orígenes del México independiente muestran un déficit en la preservación del territorio nacional, para lograr una consolidación que permitió soportar invasiones, instauración de imperios y resistir a dos guerras en el Siglo XX que implicaron grandes presiones geopolíticas para México por su vecindad con Estados Unidos y Centroamérica. Cabe mencionar que durante la Segunda Guerra Mundial los intereses nacionales se vieron afectados con el hundimiento de los buques petroleros “Potrero del Llano” y “Faja de Oro”, motivando la participación de México en la conflagración mundial.

Durante el periodo de guerra fría la Seguridad Nacional, junto con la defensa, en la mayoría de los países del hemisferio tuvo un enfoque mayoritariamente al interior, aunque no estuvieron ajenos los conflictos entre naciones, especialmente por problemas territoriales y limítrofes.

En el devenir histórico es importante señalar la tendencia que existió, en México y otros países del hemisferio, desde mediados del Siglo XX, hasta mediados de la década de 1980, para conducir al país bajo una lógica de masas y un sistema de partido hegemónico, en el que las hipótesis de conflicto consideraban la respuesta estrictamente militar a posibles amenazas que pudieran ser la invasión de un ejército extranjero, violación a la soberanía nacional, desintegración territorial y desafío a las instituciones del estado por parte de movimientos insurgentes.

De manera adicional, la relación cívico-militar en México se mantuvo en una “sana distancia”, en la que fuerzas armadas conservaron una gran autonomía técnica, operativa, política y de rendición de cuentas respecto al poder civil y respaldaron irrestrictamente el surgimiento de contingencias que afectarían los intereses nacionales.

Desde esta perspectiva puede explicarse la imprecisa asociación de Seguridad Nacional con las fuerzas armadas y el manejo exclusivo de este tema, lo cual limita la visión del diagnóstico, al dar un enfoque meramente militar y no incorporar en la conceptualización de Seguridad Nacional temas como el desarrollo social, seguridad alimentaria y crecimiento económico, entre otros.



En este sentido, da la impresión de que la coyuntura nacional, la dinámica internacional y el monopolio de funciones y temas han dominado en la planeación nacional, influyendo en la realización de planes nacionales poco flexibles, sin mecanismos de seguimiento y basados en lecturas de realidad de corto plazo, que responden a visiones temporales y no a objetivos nacionales.

El presente documento aborda elementos doctrinarios de la Seguridad y Defensa Nacionales, se repasarán algunos conceptos teóricos del poder marítimo de acuerdo a A. T. Mahan, que a criterio del que esto escribe, son aún vigentes si se dimensionaran a nuestra situación geoestratégica actual. Se abordará la urgente necesidad de establecer una política de defensa nacional para finalmente, concluir con algunas reflexiones respecto a la realidad que enfrenta el estado mexicano en la actualidad.

Seguridad y Defensa

Durante el Siglo XX la utilización de los conceptos de seguridad y defensa en México tuvo un referente con poco soporte jurídico, considerando que eran competencia exclusiva de las fuerzas armadas. De esta manera la Seguridad Nacional fue un concepto escaso en los discursos gubernamentales, la política pública y la propia sociedad civil. Es hasta la década de 1970 cuando por primera vez se aborda el tema en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, al establecer como facultades de esta dependencia “analizar e informar de hechos relacionados con la Seguridad Nacional”.

Posteriormente en la administración 1976-1982, el Secretario de la Defensa, General Félix Galván López señala que entendía por Seguridad Nacional “el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas de un país”.

En lo sucesivo el concepto de Seguridad Nacional sería incorporado al Plan Nacional de Desarrollo, en las administraciones subsecuentes a la fecha, además de haber modificado la legislación para otorgar al titular del Poder Ejecutivo Federal la rectoría en materia, así como un marco jurídico (Ley de Seguridad Nacional y Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional), del que se deriva un instrumento programático específico, como es el Programa para la Seguridad Nacional, que en teoría es la base para la formulación de la agenda nacional de riesgos.

Por su parte, el concepto de defensa ha tenido un avance menos amplio e incluyente, ya que actualmente aún no se cuenta con una política o ley de defensa que establezca la normatividad aplicable para la conducción estratégica de las fuerzas armadas en relación al cumplimiento de los objetivos nacionales permanentes.

Adicionalmente el aislamiento tradicional de las fuerzas armadas respecto a otras dependencias de la administración pública federal y los órdenes de gobierno, sumando al incipiente desarrollo de las relaciones cívico-militares, ha hecho que la inclusión del tema de la defensa en el diagnóstico de capacidades nacionales



se dé primordialmente en términos de recursos humanos, armamento y equipo; dejando de lado aspectos centrales como la doctrina, adiestramiento, logística y coordinación con autoridades civiles.

Durante el Siglo XXI, en el contexto, ha sido diferente para los conceptos de seguridad y defensa nacional, que aun cuando tienen un soporte jurídico y programático, como es la Ley de Seguridad Nacional y el Programa de Seguridad Nacional, todavía no se ha incorporado una visión integral que vincule al sector con el resto de la esfera gubernamental. Una alternativa para integrar los conceptos de defensa y seguridad nacional en una vertiente estratégica sería el Consejo de Seguridad Nacional, que de acuerdo con la ley en materia, en su artículo 13, párrafos I y II, le establece facultades para “la integración y coordinaciones [de] los esfuerzos orientados a preservar la seguridad nacional” además de establecer “los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la seguridad nacional”, respectivamente.

En el seno de este órgano colegiado se podrían definir los conceptos de Seguridad Nacional, de los cuales se derivaría el de defensa y serían la base para la formulación de un diagnóstico que considere y vincule todos los campos del poder nacional, priorizando el uso de recursos de fuerza para evitar y desactivar amenazas a la seguridad del país.

Por su parte los conceptos de seguridad aportarían mayor claridad sobre los riesgos y amenazas existentes para la Seguridad y la Defensa Nacional, desde una perspectiva estratégica y preventiva que permita incidir sobre las causas estructurales, más que sobre los efectos de fenómenos que pudieran afectar los valores nacionales.

Dentro del diagnóstico, el apartado de seguridad incorporaría los principales riesgos, reales y potenciales, para cada uno de los campos del poder nacional, estableciendo una jerarquización de ellos y asignando recursos para su atención y seguimiento desde una variante preventiva, además de un apartado para la atención de contingencias.

Esta identificación de riesgos y amenazas para la seguridad y defensa del país, junto con los conceptos que hubiera definido el Consejo de Seguridad Nacional, trascenderían al Plan Nacional de Desarrollo, en dos dimensiones. La primera de ellas en los objetivos nacionales actuales, que orientarían los ejes rectores del plan, que serían la otra dimensión en la que se abordarían las grandes respuestas estratégicas a los retos en seguridad y la mejor manera de atenderlos, ya sea solo en el eje de seguridad o como una vertiente transversal.

Un segundo momento de la inclusión de los conceptos de seguridad y defensa sería la formulación del Programa para la Seguridad Nacional, el cual debe expresar la visión política del ejecutivo federal en la que considera la participación de las entidades federativas y poder legislativo, dando mayor fortaleza al documento, al plantear una lógica de estado, sustentados en consejos estratégicos y un enfoque preventivo



de atención estructural de los fenómenos que puedan afectar la integridad y seguridad del país de manera real o potencial.

El tema principal versa sobre la suprema importancia del poder marítimo en la formación del destino de una nación, la expansión política, económica y cultural. Opinaba que los gobiernos deben de tener una economía saludable y una manera de llegar a ello es manteniendo un comercio exterior vigoroso y creciente apoyado por una gran marina mercante que compita con éxito mundialmente por los mercados, transportando carga que, de otra manera, iría a para a buques de otras naciones competidoras.

Estas fuentes de economía requieren de protección, para brindar a la marina mercante de puertos seguros, el país debe desarrollar las bases navales. Mahan indica que una marina de guerra poderosa es necesaria para garantizar el comercio marítimo de un país. Que la marina mercante es la base del poder marítimo apoyado todo esto con una industria marítima fuerte, se provee un escudo de poder defensivo detrás del cual el pueblo, en una emergencia, puede ganar tiempo para desarrollar su reserva de fuerza.

Por lo tanto, los gobiernos, en representación del pueblo, deben defender estos intereses marítimos y ejercer presiones e influencias necesarias para mantener una marina fuerte y eficiente.

Para Mahan, el concepto del poder marítimo va más allá de una flota de buques de guerra, siendo un conjunto de elementos determinantes y factores componentes; poder marítimo significa: marina mercante, industrias y comercio, apoyado por bases y puertos desde los cuales se pueda operar comercialmente y una marina militar que pueda defender y sostener esas actividades. Con base en lo anterior confirmamos que el concepto de poder marítimo, no es propiamente una expresión de poder militar a flote, sino una parte significativa del poder nacional, entendido este como el instrumento que la política nacional requiera para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.

El concepto de poder marítimo desde la óptica de Mahan es vital para el crecimiento, prosperidad y desarrollo, siendo, por lo tanto, coadyuvante de la Seguridad Nacional. Esto lo llevó a determinar que poder marítimo tiene un significado más amplio y va más allá de lo que es una flota de guerra.

Los estrategas navales poseen alguna concepción propia de los elementos constituyentes del poder marítimo, como en general los estrategas lo tienen del poder nacional; Karl Haushofer consideraba autarquía, espacio vital, fronteras, poder continental y las panregiones; Mackinder hablaba del mundo considerándolo un archipiélago con su tierra corazón y sus media luna interior y medial una exterior.

Para Mahan existen elementos determinantes del desarrollo de una potencia marítima y son, decía posición geográfica, configuración física, incluyendo clima y producción, extensión territorial, población, carácter de población y carácter de sus gobernantes, incluyendo sus instituciones.



Por otra parte, los factores componentes, también llamados elementos dinámicos del poder marítimo son la marina mercante, bases navales y flota de guerra, que funcionan como un trípode, de tal manera que de faltar uno cualquiera, el poder marítimo se derrumba.

De lo anterior se deduce que el poder marítimo es la parte del potencial nacional orientado hacia el mar, que le permite a un país hacer uso del mismo para la consecución de los intereses, objetivos y políticas nacionales. Comprende la suma de medios de que dispone un Estado, que pueden contribuir en cualquier forma a otorgar capacidad a la nación para usar el mar y obtener de él, el logro de sus fines y objetivos nacionales, empleando sus recursos económicos, culturales, políticos y militares, donde se combinan armónicamente los factores: marina militar, marina mercante, industrias del mar, comercio marítimo, bases, puertos y aptitud de su gente para el comercio e inclinación para vivir del mar.

Ampliando la definición anterior y considerando los factores que Mahan señala como componentes determinantes del poder marítimo, podemos expresar la siguiente definición: “es la capacidad que le permite a una nación utilizar las vías de comunicación marítima en tiempo de paz y el control de las mismas en tiempo de guerra”. Está constituido por su marina mercante, su comercio marítimo, su potencial humano e industrial directamente relacionados con las actividades marítimas, todo esto apoyado por la marina militar y sus bases y que constituye un instrumento para la consecución de los intereses, objetivos y políticas nacionales.

Como lo demostraría el más simple de los diagnósticos del sector marítimo nacional y reconociendo que existen fortalezas evidentes en cuanto a capacidad portuaria, renovación de las flotas petroleras y mercantes, modernización de las unidades de la Armada de México, etc., la situación que guardan los componentes del poder marítimo mexicano distan de estar alineados y trabajar bajo una estrategia marítima nacional que permita desarrollar de manera armónica las actividades productivas en plenitud.

México sigue mirando tierra adentro y debe ser la Armada de México, como cabeza del sector marítimo, quien concientice a sus dirigentes y líderes de la potencialidad de armonizar los pilares del poder marítimo como componente indispensable del desarrollo nacional.

El gobierno de la república se propuso transformar a México en una plataforma logística global. Este gran proyecto de inversión representa un importante crecimiento económico que demanda, a la par, el fortalecimiento de la seguridad y protección de los mares nacionales y de sus operaciones portuarias. En concordancia con la visión estratégica contemplada en los objetivos y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en materia de Seguridad Nacional, el Presidente de la República, con aprobación del poder legislativo, dispuso la conformación de una figura de Autoridad Marítima Nacional en México que se concentre en una sola institución, con las capacidades operativas para atender el ejercicio de la autoridad en las zonas marinas mexicanas.



Esta visión estratégica se cristalizó en el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del 2016, que reformó la administración marítima en México y entró en vigor el 17 de junio del 2017, mediante el cual el ejecutivo federal transfiere a la Secretaría de Marina las atribuciones de las Capitanías de Puerto para ejercer la Autoridad Marítima Nacional, misma que es ejercida mediante el binomio compuesto por las atribuciones de las Capitanías de Puerto, y los medios operativos de la Armada de México en funciones de Guardia Costera, con lo que se genera protección y seguridad marítima portuaria para el desarrollo estratégico, fortaleciendo así a la Autoridad Marítima Nacional, en la personalidad de esta secretaria.

La Autoridad Marítima Nacional la ejerce el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Marina (SEMAR), para el ejercicio de la soberanía, protección y seguridad marítima, así como el mantenimiento del estado de derecho en las zonas marinas mexicanas y la salvaguarda de la vida humana en la mar.

Con el mismo objetivo de la protección y con base en diferentes acuerdos de colaboración, se crearon los Centros Unificados para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR), que son grupos de coordinación interinstitucional entre la SEMAR y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), para la aplicación de las medidas de protección marítima y portuaria, y la atención eficaz de incidentes marítimos y portuarios que determinen dichas dependencias en el ámbito de sus competencias.

El CUMAR, tiene la función principal de coadyuvar en el cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en los que México sea parte en materia de protección marítima y portuaria (SOLAS y Código PBIP entre otros), así como en la aplicación de las disposiciones y medidas de reacción que se dispongan para que se cumplan los niveles de protección marítima y portuaria correspondientes (niveles de protección 1, 2 o 3); lo anterior para garantizar un nivel de riesgo aceptable en los puertos, la aplicación del Código PBIP, las actividades marítimas, la administración, operación y servicios portuarios.

Para ejercer la autoridad en materia de protección marítima y portuaria, la SEMAR, a través del mando naval de cada jurisdicción, proporciona apoyo con una Unidad de Protección Marítima y Portuaria (UNAPROP), que son unidades operativas con la misión de realizar acciones de vigilancia, inspección y control en funciones de policía marítima en el interior de los recintos portuarios para prevenir y dar respuesta inmediata a los actos contra buques en las zonas marinas mexicanas e instalaciones portuarias.

En lo que respecta a la salvaguarda de la vida humana en la mar, existe un despliegue en diferentes mandos navales de los dos litorales, de Estaciones Navales de Búsqueda y Rescate (ENSAR), integradas al sistema mundial de socorro y seguridad marítima para responder a la creciente demanda de auxilio en la mar, mediante la localización de personas, rescate, asistencia médica, evacuaciones marítimas, y apoyos a



embarcaciones, así como coadyuvar en las actividades de vigilancia en las pesquerías y áreas naturales protegidas.

Con estas acciones la Secretaría de Marina fortalece la figura de “Autoridad Marítima Nacional” en los recintos portuarios del país, a efecto de que sea institucionalmente reconocida por la comunidad marítimo-portuaria nacional e internacional, con el fin de trabajar en conjunto con las demás instituciones del estado mexicano y la comunidad marítima, en la construcción de un México con puertos seguros. De esta manera, la autoridad marítima se posiciona como una autoridad firme, eficaz y transparente que genere confianza y respeto en los usuarios de los servicios marítimo-portuarios.

Hacia una política de seguridad y defensa

La integración de una Política de Defensa es un ejercicio representativo de las democracias y definitivo en el desarrollo del poder nacional, por ello una política en la materia parte de un concepto más amplio como es la Seguridad Nacional, vinculado siempre al cumplimiento de los objetivos nacionales permanentes y actuales. Es importante mencionar que la política de defensa incluye a las fuerzas armadas, sin embargo, se complementa con otras capacidades nacionales, como la política, la diplomacia, la economía y el desarrollo social para enfrentar los desafíos que tenga frente a sí el Estado mexicano en un momento específico.

Por su naturaleza, una Política de Defensa representa un ejercicio de estimación de capacidades nacionales, evaluación de las organizaciones militares y la posibilidad de discutir temas propios a las fuerzas armadas, como son el Libro Blanco de la Defensa, Estado Mayor Conjunto y mayor interacción entre civiles y militares, así como discutir abiertamente la asignación de presupuestos de defensa en las misiones y tareas más apremiantes que se deriven de la propia Política de Defensa Nacional. En este contexto resalta la instrucción presidencial, girada por el titular del poder ejecutivo federal a las fuerzas armadas, para elaborar y proponer una Política de Defensa Nacional, por lo que el presente texto aborda temas que se consideran necesarios debatir y, en su caso, incorporar a los criterios que sustenten la política en la materia.

La Seguridad Nacional mexicana en el siglo XXI

Para dimensionar el impacto y alcances de una Política de Defensa, es necesario hacer una revisión del concepto de Seguridad Nacional, surgido formalmente en Estados Unidos con la publicación del *National Security Act* de 1947, que considera también un modelo organizacional de las agencias estadounidenses en el marco de lo que se conociera como la guerra fría y que sería el inicio de un mundo bipolar que estaría vigente hasta fines de la década de los 1990s.

Para México, la adaptación del concepto de Seguridad Nacional surge en la década de 1970, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1973, el Reglamento Interior de la Secretaría de



Gobernación, que señalaba como facultades para esa dependencia “analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación”.

Posteriormente, el concepto sería incorporado al Plan Nacional de Desarrollo desde la administración 1982-1988 en adelante, esto sería el inicio del estudio y discusiones del concepto, inicialmente en el seno de instituciones militares, como el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) y el Colegio de la Defensa Nacional (SEDENA), que serían la base para gradualmente ir abriendo la discusión a otras instituciones, como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), así como el Colegio de México (COLMEX) e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

En México los referentes de la seguridad nacional en el Siglo XX giraron principalmente bajo la guerra fría, que se acentuaba en nuestro país por su ubicación geopolítica, además de riesgos derivados del surgimiento de movimientos subversivos que, al igual que en todo el hemisferio, buscaban la reivindicación de demandas sociales o la toma del poder político por las armas.

Bajo este contexto la Seguridad Nacional se mantuvo mayoritariamente cercana a temas de uso de fuerza, diplomacia y capacidades militares. Entrado el Siglo XXI el escenario sería radicalmente diferente para México y el mundo, ya que la disolución del mundo bipolar, sumado a la globalización, así como el fortalecimiento de grupos delictivos y terroristas considerados como amenazas asimétricas, harán necesario estructurar un nuevo planeamiento conceptual, doctrinario y orgánico del propio concepto de Seguridad Nacional y las instituciones encargadas de velar por su mantenimiento, acercando también nuevos elementos de tipo económico y social.

En este sentido la Ley de Seguridad Nacional publicada en enero de 2005, tiene como fortaleza el establecimiento de una definición ampliada para las amenazas a la Seguridad Nacional, además de establecer el Consejo de Seguridad Nacional y la Comisión Bicameral en la materia, con lo que es posible apreciar un enfoque ampliado, que requiere del concurso de múltiples dependencias, no necesariamente del sector seguridad y defensa, además de requerir el desarrollo de capacidades políticas en la interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Como áreas de mejora de la ley encontramos un mayor balance hacia las atribuciones del CISEN y poco debate en relación a conceptos asociados, como es la Seguridad Interior y la Defensa Nacional que actualmente se encuentran en debate ante el nuevo contexto global de seguridad. Dentro de los temas de debate está la legislación sobre Seguridad Interior, un concepto presente en las instituciones mexicanas desde 1824 y no legislado ni debatido dentro del campo político, algo altamente necesario actualmente por el desafío que presentan las organizaciones criminales.



El otro gran tema de debate es la participación de las fuerzas armadas en apoyo a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, lo cual ha sido avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero requiere una definición legal más contundente, así como una reestructura de las capacidades, presupuesto y doctrina militares, en caso que se determine una participación más formal.

Defensa Nacional

Ante estas nuevas circunstancias, la Defensa Nacional como componente de la Seguridad Nacional, requiere realizar una evaluación de capacidades, reto, naturaleza y futuro, garantizando en todo momento la consecución de los objetivos plasmados en el proyecto nacional.

En este sentido resaltan las directivas presidenciales a las fuerzas armadas, en el sentido de mantener el apoyo de tareas de seguridad interior, así como mantener las tareas de defensa exterior, para fortalecer la unidad e identidad nacionales. De manera simultánea, se aprecia un despliegue de capacidades diplomáticas, tendientes a recurrar el liderazgo de México en su política exterior, lo cual es también un componente que fortalece la defensa nacional, al reducir los óbices para la defensa exterior y establecer alianzas internacionales en un contexto global.

Al interior se aprecia también una clara directiva para conformar un cuerpo de seguridad con presencia nacional y uso intermedio de la fuerza, con capacidad de atender misiones de Seguridad Interior. De manera complementaria, se trabaja en el fortalecimiento de las policías locales (estatales y municipales), ya sea bajo la figura de mando único o de manera coordinada en los casos donde las policías municipales sean de probada honestidad y se manejen con niveles de profesionalismo aceptable de acuerdo a las expectativas ciudadanas.

Otro elemento central, más cercano a la seguridad, pero con influencia en los temas de defensa, en tanto representa la expresión sociocultural del poder nacional, es el Programa Nacional de Prevención del Delito, que busca atender las causas estructurales de conductas antisociales, considerando un intenso trabajo de acercamiento con la sociedad y atención de necesidades básicas (educación, empleo, salud y esparcimiento principalmente) para reactivar el capital humano en México.

En este mismo sentido, la cruzada nacional contra el hambre representa la articulación de capacidades nacionales para satisfacer necesidades elementales de los segmentos menos favorecidos de la sociedad, que padecen pobreza alimentaria. Con ello se avanza también en el fortalecimiento de los esquemas de abasto y seguridad alimentaria, garantizando condiciones mínimas para que la población beneficiaria de este programa pueda desarrollar otras capacidades.

Como puede apreciarse, la Defensa Nacional es algo más que un tema de capacidades militares y representa una multiplicidad de expresiones del poder nacional que se conjugan para mantener los intereses nacionales



vitales, recurriendo incluso al componente militar cuando los riesgos y amenazas son de tal magnitud que requieren el uso de la fuerza para enfrentarlos, como actualmente sucede con el desafío que representan las organizaciones delictivas.

En el caso mexicano los temas de seguridad, defensa y fuerzas armadas han estado ausentes del debate nacional por mucho tiempo, lo cual ha inhibido la capacidad de discusión sobre las relaciones cívico-militares y una política de defensa que contenga los elementos mínimos en los que se establezcan las funciones, facultades, atribuciones y competencia de la milicia en los temas nacionales, así como las misiones en que participaría, su composición orgánica, rendición de cuentas, entrenamiento y doctrina.

Características de una Política de Defensa Nacional

Por su naturaleza una política de este tipo debe incorporar el mayor número de actores institucionales posibles iniciando con el poder ejecutivo, en su calidad de Comandante Supremo de las fuerzas armadas; seguido del Poder Legislativo, a quien le corresponde legislar al respecto y establecer los presupuestos correspondientes; por su parte el Poder Judicial dirimiría temas de interpretación jurídica y eventuales controversias que se pudieran generar con motivo de la participación de las fuerzas armadas más allá de las fronteras en maniobras, ejercicios u operaciones coordinadas por una organización multinacional.

Se consideraría también, la participación de órganos constitucionales autónomos, los órdenes de gobierno estatal y municipal para definir los casos de apoyo subsidiario en que son respaldados por cuerpos militares. Adicionalmente la concurrencia de instituciones académicas, la comunidad financiera y los medios de comunicación resultaría deseable, en tanto representan intereses de sectores específicos.

Sumar las capacidades de los estados-nación

Esta política debe sistematizarse en un documento maestro que identifique y establezca las hipótesis de conflicto, teatro de operaciones y misiones a desplegar ante contingencias específicas, señalando también los actores participantes y las funciones que tendrían en aspectos como la legalidad y autonomía presupuestaria, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Indudablemente el órgano colegiado para dar seguimiento será el Consejo de Seguridad Nacional, que de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional es “una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en materia” (ley de seguridad nacional art. 13). Así, al ser la seguridad un concepto incluyente de la defensa y con el debido fundamento legal, le correspondería incorporar y dar seguimiento a la política de defensa en los siguientes aspectos.

- **Diplomático**, para proyectar los intereses nacionales mediante la presencia de las fuerzas armadas en Operaciones de Mantenimiento de Paz, así como aprovechar la presencia de México en mecanismos



de dialogo especializado como la Conferencia de Ejércitos de las Américas, en el que la participación del país apoyó al logro de otros objetivos nacionales, como pueden ser económicos o políticos.

- **Político**, en el que se identifique y establezca claramente para todos los actores involucrados sobre las expectativas que pueden generar sobre la participación de las fuerzas armadas, además de reforzar la relación cívico-militar, en donde el poder político conozca los usos que puede dar a los ejércitos bajo una lógica de estado, que trascienda coyunturas políticas y abone a mantener y fortalecer el profesionalismo de los militares, mediante consignas y misiones muy claras.
- **Legislativo**, en la que se dé la cobertura y soporte jurídico a las fuerzas armadas, mediante leyes que reflejen la realidad de los grandes temas nacionales en materia de seguridad y defensa, y sean la base para dar certeza jurídica a los gobernados sobre el actuar de sus militares. Adicionalmente, la cobertura legislativa sería un pilar para el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares, mediante una interacción y cercanía de las comisiones del ramo (seguridad nacional, defensa y marina), pero también de otras concurrentes como gobernación y puntos constitucionales, seguridad pública, política exterior, hacienda, entre otras con temas concurrentes. Se debe mencionar también que la cobertura del poder legislativo contempla también el desarrollo de presupuestos de defensa equilibrados de acuerdo a las misiones y tareas encomendadas, que será abordado en otro apartado.
- **Presupuestal**, en la que los recursos asignados a las fuerzas armadas sean proporcionales con las tareas que se les encargan y el número de elementos empeñados en las actividades legalmente encomendadas para la milicia. Asimismo, se debe considerar suficiencia presupuestaria para enfrentar tanto las presiones del gasto corriente como de inversión en infraestructura y modernización tecnológica, que son dos insumos centrales para mantener vigentes las capacidades militares. De esta manera el presupuesto de defensa debe de ir acompañado de una política de transparencia y rendición de cuentas, que podría reflejarse en un “libro blanco” y ser verificada por el poder legislativo en coordinación con el poder ejecutivo.
- **Sociocultural**, que se relaciona con la percepción que tiene la sociedad sobre la naturaleza y eficacia de sus fuerzas armadas, así como la construcción mediática en la que se comunique de manera adecuada y eficiente la naturaleza y actuar de la milicia mexicana.

Temas para la integración de una política militar y defensa

- **El Libro Blanco de la Defensa**, consiste en la elaboración de documentos sobre políticas doctrinarias de defensa de un gobierno con una perspectiva de mediano plazo.
- **La modernización de las fuerzas armadas**, aborda el cambio de doctrina militar y nuevas misiones de los ejércitos. existen dos enfoques, estructural (sistema educativo, doctrina y materiales de guerra), o armamentista (material y equipo bélico).



- **El Estado Mayor Conjunto**, es un mecanismo de trabajo institucional que fomenta el desarrollo organizacional equilibrado de las fuerzas armadas.
- **Presupuesto y rendición de cuentas**, implica una supervisión efectiva de la política de defensa, a través del control de presupuesto público.
- En la **participación en operaciones internacionales**, el tema genera opiniones divididas, por el impacto de estas operaciones en la comunidad internacional y el costo que implica, además de los debates sobre la soberanía nacional.
- **Secretaría de la Defensa emanado del poder político (civil)**, permite concentrar los esfuerzos operativos de las fuerzas armadas en temas militares, armonizando la parte política de la defensa sin contaminar el aspecto eminente técnico de la política militar como componente de esa política de defensa.

CONCLUSIONES

La agenda de amenazas a la Seguridad Nacional en México se ha transformado de manera radical en la última década, se incluye en ella nuevos conceptos como terrorismo, delincuencia organizada transnacional y pandemias, lo que evidencia la diversidad de actores antagónicos estatales y no estatales, humanos o naturales que afectan la seguridad y por tanto son objeto de planificación de la defensa.

Los avances en la formulación e instrumentación de una Política de Defensa deben retomar la experiencia y debates en torno a la Seguridad Nacional, considerando a esta como un punto de equilibrio entre el desarrollo y la seguridad, en la que las fuerzas armadas son un referente central para garantizar ambos componentes, ya sea de manera directa (seguridad) o indirecta (desarrollo).

Probablemente una visión conservadora pudiera orientarse a terminar el debate en torno a la Seguridad Nacional que queremos los mexicanos y posteriormente iniciar con lo relativo a la Defensa Nacional. Sin embargo, por la dimensión actual de los riesgos y amenazas que enfrenta el estado mexicano se debe abordar en paralelo tanto la dimensión de seguridad como de defensa.

Como aspiración y de acuerdo a un modelo universal donde se infiere que la política general es superior a la política particular de defensa, para el hipotético caso de establecer un control civil efectivo en la cartera de defensa, se necesita una sociedad civil sólida y comprometida con la reforma estatal y militar. Se requiere promover una discusión amplia sobre el papel y las funciones que desempeñan las fuerzas armadas. Mientras mejores sean las relaciones político-militares mayores serán las capacidades para establecer políticas públicas de seguridad y defensa eficientes que avalen el cumplimiento de las funciones estatales correspondientes.



Por lo anterior y sin afectar las actuales deliberaciones que las fuerzas armadas hacen para definir una política nacional de defensa, se requiere redimensionar la naturaleza de las relaciones cívico-militares, en las que tanto la sociedad como los actores políticos, tengan un mayor acercamiento para conocer a profundidad la composición, doctrina y características de la fuerzas armadas, mientras que estas exponen su visión y necesidades internas, así como capacidades para garantizar el logro de los objetos nacionales.

Finalmente es conveniente apuntar que una política de defensa debe trascender el campo militar e incorporar de manera integral y en armonía con la política de seguridad nacional, los retos y aspiraciones de México en el Siglo XXI.

Los avances conceptuales y legislativos en materia de seguridad y defensa, así como de las relaciones cívico-militares, muestran un panorama optimista en el Siglo XXI. Sin embargo, se percibe un retraso en la discusión del concepto ampliado de seguridad, que debe ser debatido a profundidad entre los distintos actores de gobierno y la academia, a fin de articular una conceptualización que permita la generación de doctrina tanto para las instituciones civiles como militares.

Adicionalmente, se requiere trabajar en una precisión conceptual en la que se establezcan las características de la Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública, así como las medidas a instrumentar para preservar cada una de estas categorías, especificando bajo que circunstancias y temporalidad específica aplicará, ya que esto permitirá el desarrollo de fuerzas, adiestramiento y despliegue de capacidades de acuerdo a condiciones específicas, sin ambigüedades, que salvaguarden la integridad institucional.

Como corolario, solo baste recordar los trágicos eventos que históricamente han demostrado las fracturas en la capacidad de defensa nacional. El mundo ha cambiado y con él las amenazas y la forma de confrontarlas. No existe una defensa marítima si no se puede empatar con objetivos de defensa nacional integrales derivados de un plan de seguridad nacional.

El reto es grande y hay mucho trabajo por delante. Los elementos están frente a nosotros y será responsabilidad de quienes han sido privilegiados con los conocimientos especializados en estos temas, quienes se conviertan en expertos y puedan acelerar las propuestas teóricas que permitan construir la Defensa Nacional como elemento imprescindible de nuestro desarrollo.