



DO 11/16

05/12/2016

Maestro  
Jesús De Miguel

## REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Desde diferentes sectores se reclama la necesidad de adaptar, modificar o cambiar la Ley de Seguridad Nacional (LSN) de manera que permita dar el necesario respaldo legal a la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en los cometidos relacionados con la seguridad interior. Sin embargo, aun compartiendo plenamente esta opinión, cabría hacer una reflexión sobre cuál debería ser el alcance de esta reforma y las posibles consecuencias que podrían derivarse en relación con los cometidos que llevan a cabo las Fuerzas Armadas.

Podríamos comenzar preguntándonos las razones que conducen a esta necesidad y pareciera, a la vista de las diferentes iniciativas planteadas desde el sexenio anterior, que su razón es por la cada vez mayor implicación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior. Sin embargo, y como así exponía en el Documento de Análisis 18/16<sup>1</sup>, la participación de los institutos armados en materia de seguridad interior no debe ser considerada una excepcionalidad en sí misma, sino algo constitucionalmente previsto. El problema debería abordarse desde una doble perspectiva: por una parte, la necesidad de establecer una clara diferenciación entre la seguridad pública y la seguridad interior, y por otra determinar las situaciones en las que las Fuerzas Armadas pueden actuar en este escenario.

El incremento de la violencia asociada a los grupos del crimen organizado ha tenido como efecto perverso el que se hayan confundido la seguridad interior y la seguridad pública. Vincular los ejércitos a esta última, entraña muchos riesgos, uno de ellos sería la tentación de convertir las fuerzas armadas en una suerte de gendarmería/policías, y en consecuencia dejar a un lado lo que es su cometido fundamental, cual es el de la *defensa nacional*. Por ello si la reforma de la Ley de Seguridad Nacional se orienta a articular el empleo de las Fuerzas Armadas en los cometidos relacionados con la seguridad pública sería sin duda un profundo error, no sólo por lo anteriormente

---

<sup>1</sup> ¿Son los grupos armados una amenaza a la seguridad nacional? Maestro Jesús De Miguel. Documento de Análisis 18/16. Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.



expuesto de desvirtuar la que es su misión fundamental, sino porque podría ser percibido como una militarización de la sociedad, con el riesgo de ocupar espacios que corresponde al poder civil.

La seguridad pública debe estar basada en unas fuerzas policiales preparadas y confiables y un sistema de justicia que garantice el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes. Solamente si éstos se vieran vulnerados cabría la intervención militar, siendo para ello preciso, más que un texto legal que detalle el modo en el que ha de aplicarse la participación de las Fuerzas Armadas, pasaría por la redacción de una ley de excepcionalidad, junto con unas reglas de enfrentamiento/actuación.

Volviendo a la seguridad interior, vincular la actuación de las Fuerzas Armadas en esta materia a lo que se disponga en la LSN no es lo más adecuado. En primer lugar, porque la seguridad en el siglo XXI tiene una dimensión mucho más amplia que lo que se refiere al empleo de la fuerza y de las capacidades militares, y por consiguiente aquélla debe tener unos objetivos más amplios y una dimensión multidisciplinar y no limitarse a definir la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad interior y/o seguridad pública. De hecho, la actual Ley del año 2005 adolece precisamente de un enfoque integral, lo que por otra parte aconseja ya no solamente su revisión sino una nueva redacción. Además, la seguridad interior debería estar regulada por Ley, la cual quedaría subordinada a la LSN.

En este marco legal –Ley de Seguridad Interior– la propuesta presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional en el Senado de la República el pasado mes de septiembre y recientemente discutida en la Cámara de Diputados, tendría un mejor acomodo, que en la propia LSN, en particular en lo que se refiere a los supuestos en los cuales existe una afectación a la seguridad interior. A este tenor cabe valorar como positiva esta propuesta, aunque la misma tiene algunas inconsistencias, como magníficamente expuso el pasado 28 de noviembre el Lic. Juan Velarde ante la Comisión de Defensa Nacional de la H. Cámara de Diputados.

En la citada propuesta también se afirma “... *la Seguridad Nacional es una condición que se construye y se mantiene en base a dos vertientes: la defensa exterior y la seguridad interior*”, lo que pone de manifiesto que al hablar de seguridad se sigue haciendo desde un enfoque tradicional. Seguridad y defensa son conceptos complementarios pero diferentes en su alcance y naturaleza. La primera está asociada a los riesgos, los cuales tienen un carácter de contingencia e incertidumbre. Mientras que la defensa lo hace a las amenazas, mucho más tangibles que aquellos y en consecuencia las medidas para prevenirlas son más fáciles de identificar y aplicar. Por ello la



Seguridad Nacional se garantiza no sólo en el interior sino también en el exterior, y además de un modo multidisciplinar y proactivo habida cuenta de la multiplicidad de riesgos de naturaleza variable, mientras que las medidas defensivas habrá que adoptarlas sobre aquellos peligros y amenazas identificados ya tengan su origen en el interior o en el exterior.

Más que una revisión de la Ley de Seguridad Nacional de 2005 sería necesario acometer la “construcción” del Modelo de Seguridad Nacional de México y como todo proceso de construcción o transformación el primer paso debería ser la identificación del escenario o punto de partida, y éste me permitiría calificarlo como “*descohesionado*”.

Esta descohesión la refiero a que sus principales elementos constitutivos, por diferentes razones, no se encuentran armonizados. Desde una perspectiva académica, un modelo de de seguridad nacional debería contar con al menos tres elementos fundamentales: 1) una *estrategia de seguridad nacional*, como elemento orientador de la Política de Seguridad Nacional; 2) un *sistema de seguridad nacional*, que convierta en tangibles las estrategias de seguridad, y que sirva como elemento integrador de los diferentes esfuerzos y capacidades relacionados con el concepto de seguridad ampliada; y 3) de un *desarrollo legal y normativo* que dé respaldo al sistema.

El primero de ellos, *la estrategia*, no sólo no se cuenta con ella, sino que sería preciso plantearse incluso la definición de buena parte de los conceptos relacionados con seguridad nacional para adaptarlos de un modo más apropiado a la seguridad del siglo XXI. Por el contrario, si nos referimos al segundo de los elementos fundamentales, México cuenta con un *Sistema de Seguridad Nacional* con un más que aceptable grado de desarrollo. Sin embargo, adolece del necesario respaldo normativo y legal, toda vez que la *Ley de Seguridad Nacional de 2005* se encuentra completamente superada y precisa de una profunda revisión para adaptarla al actual escenario de seguridad, y el *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional del año 2006*, requiere también abordar su revisión.

En relación con la estrategia, más allá de la necesidad o conveniencia de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional de México, lo que parece evidente, se trata de ver cómo podemos llegar a su definición. El primer paso podría venir precisamente desde el mundo académico para identificar el modelo de estrategia de seguridad nacional que precisa México para adaptarse a los desafíos de este siglo XXI, en un entorno cada vez más complejo e incierto, revisando para ello los diferentes conceptos relacionados con la seguridad y la defensa nacionales, y analizando a su vez las experiencias y lecciones aprendidas de otros países que tienen desarrolladas estas estrategias.



Una vez realizada esta revisión de la seguridad y defensa se estaría en condiciones de acometer la redacción de una estrategia que, dirigida al más alto nivel, sea abordada con un enfoque integral. En cualquier caso, la estrategia resultante debería contar con un amplio consenso político y social, para reafirmarla como política de Estado y debería ser además un documento práctico que sea orientador de otras estrategias y actividades de planeamiento, así como conceptual y didáctico que sirva para impulsar la cultura de seguridad.

Pero volviendo al marco legal, y ya como conclusión a este breve documento informativo, no se discute la necesidad de una adaptación de la Ley de Seguridad Nacional 2005, tampoco una profunda reforma o una nueva redacción, sino que el problema es más bien la necesidad de conceptualizar la Seguridad Nacional para posteriormente promulgar las leyes que sean necesarias. El riesgo de construir un marco legal para dar soporte a una contingencia, como es el empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior y/o seguridad pública, podría generar un efecto perverso, el cual sería relegar a las Fuerzas Armadas a cometidos policiales, apartándolas de sus funciones fundamentales, y por otra parte se estaría transmitiendo un mensaje erróneo a la sociedad mexicana, la cual podría percibir una “militarización de la seguridad”.

Amable lector para atender sus dudas, comentarios o sugerencias del presente texto siga el siguiente link <http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/contacto.html>

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con la Secretaría de Marina - Armada de México.