

---

## ELEMENTOS QUE CONDUCEN A CONSOLIDAR LA FUNCIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL EN MÉXICO

**Miguel Ángel LÓPEZ MARTÍNEZ**  
*Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos  
en Seguridad y Defensa Nacionales, México*

### RESUMEN

*La investigación analiza desde el punto de vista normativo, estructural, procedimental e institucional, la función de la Defensa Nacional, buscando los elementos que puedan permitir su consolidación y el objetivo práctico de esa función dentro de la realidad de México, con la intención de que sea útil a la dinámica militar actual.*

*El artículo sintetiza incluso referencias (sin información que se considera reservada) del trabajo de investigación presentado como tesis en el Doctorado de Defensa y Seguridad Nacional del Centro de Estudios Superiores Navales, con Mención Honorífica.*

*En el aspecto metodológico, se orientó hacia un modelo de análisis cualitativo, utilizando las herramientas del estudio de caso, para arribar a las conclusiones desde los ámbitos político, estructural, doctrinario, metodológico y funcional.*

**Palabras clave:** Estado, seguridad nacional, defensa nacional, fuerzas armadas, planeación estratégica.

### ELEMENTS LEADING TO CONSOLIDATE THE ROLE OF NATIONAL DEFENSE IN MEXICO ABSTRACT

*This study analyses the function of National Defense in terms of norms, structure, procedures, and institution. The aim is to find elements that can lead to its consolidation and the practical objective of such role in the Mexican reality, with the intention that this finding may be useful for the current military dynamic.*

*The article resumes even the references (without including classified info) of the research work presented as an honors thesis in the Doctorate in Defense and National Security in the Higher Studies Marine Center.*

*The methodology was inclined towards a qualitative analysis using case study approaches, leading to conclusions related with the political, structural, methodological, and functional contexts.*

Keywords: State, national security, national defense, armed forces, strategic planning.

## INTRODUCCIÓN

**D**e acuerdo con la revisión de literatura en México, los estudios científicos sobre la función de la Defensa Nacional son limitados y es evidente la indiferencia ciudadana para participar en dichas actividades. Se realizó la investigación en sectores definidos, en razón de los límites de tiempo y espacio a tomarse en cuenta.

El cuestionamiento determinante respecto a los elementos necesarios para consolidar la función de la Defensa Nacional y dar un nuevo enfoque del papel de las Fuerzas Armadas para la Seguridad Nacional Mexicana, se centró en la investigación documental que incluyó peticiones de información a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en entrevistas realizadas a actores clave y en el análisis de los datos, con el propósito de perfilar la visión de sectores relevantes de la sociedad relacionados con dicha actividad.

El punto de partida inicial se orientó hacia un modelo de análisis cualitativo, tratando de identificar, dentro de diversos estudios y modelos de la Defensa Nacional, elementos característicos que privilegien la intervención de las Fuerzas Armadas, para estar en condiciones de proponer acciones y, específicamente, elementos y conceptos que sean la base para reforzar la función de la Defensa Nacional en México. El propósito es contribuir al fortalecimiento institucional en el combate a las amenazas, riesgos y desafíos, con la convicción que se tiene de la significativa importancia que representa la Defensa Nacional.

Lo anterior se conceptúa partiendo del hecho de que es en el Estado en quien recae la responsabilidad de asegurar la continuidad

del equilibrio entre sus partes constitutivas, con base en las necesidades, capacidades y deficiencias reales, de tal forma que el resultado de la investigación se incorpore al esfuerzo institucional para coadyuvar en el fortalecimiento de la Defensa del Estado mexicano.

En consecuencia, como una aproximación inicial al marco teórico que pudiera permitir la implementación de la metodología, y a partir de la investigación documental, en síntesis se identificaron seis elementos: consolidación del nuevo concepto de la Defensa Nacional, Ley de la Defensa Nacional, mejoría de la estructura para el Planeo Estratégico de la Defensa Nacional, fortalecimiento del Consejo de Seguridad Nacional (CS.) y de la estructura institucional de las Fuerzas Armadas y, por último, sensibilización de la sociedad respecto a las funciones de la Defensa Nacional.

Con respecto a la delimitación, se pretendió clarificar la incorporación de elementos en las actividades de la Defensa Nacional a partir de tres eventos clave, a saber: primero, el fin de la Segunda Guerra Mundial; segundo, el fin de la Guerra Fría; tercero, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, con preponderancia en el análisis de los elementos incorporados en las leyes nacionales, libros blancos o estrategias nacionales de defensa de diversos países, del año 2000 a la fecha.

En los resultados se plantea el comentario a las respuestas oficiales otorgadas por la dependencia de transparencia y la presentación de las respuestas a la guía de entrevista por parte de 37 actores clave, explicando las respuestas en el contexto de las categorías y sus indicadores, planteando en general la importancia de la función de la Defensa Nacional, sus afectaciones y otras perspectivas para su consolidación.

Por otra parte, a manera de discusión, se presentan las principales aportaciones encontradas en el trabajo de investigación, en un proceso que involucró los resultados de la investigación documental, algunos puntos de vista relevantes de los actores clave y la normatividad vigente, complementados con una serie de acciones que se proponen para cumplir los objetivos planteados.

En síntesis, el trabajo de investigación, en un primer término, buscó resumir la problemática que se presenta para que la participación de las Fuerzas Armadas –al enfrentar amenazas, riesgos y desafíos en el ámbito interno–, sea más efectiva. Se buscaron elementos desde diversos enfoques, a partir del marco doctrinario-conceptual, jurídico, político, estructural-funcional y técnico-humano que, mediante una nueva perspectiva, permitan la coordinación y unidad de esfuerzos encaminados a reducir los factores de riesgo a la Seguridad Nacional Mexicana, generados por los factores citados y la debilidad institucional para enfrentarlos, con base en la pregunta de investigación siguiente:

*¿Qué elementos teóricos, doctrinarios, estructurales y funcionales se requiere integrar para consolidar la función de la Defensa Nacional, y que además conduzcan a delinear un nuevo enfoque del papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Nacional Mexicana?*

## **METODOLOGÍA**

### ***Diseño de la investigación***

Como consecuencia de que los referentes sobre la Defensa Nacional son relacionados con modelos teóricos y conceptuales extranjeros, puesto que en México están poco presentes, fue necesario buscar la información disponible a través de documentos que incluyeron respuestas a peticiones de información a través del INAI y actores clave para su integración, interpretación y presentación.

La investigación es descriptiva; de acuerdo con Rodríguez (2017), analiza cómo es la situación, contexto, características, relaciones y comportamiento del objeto de estudio, así como las formas en que suceden sus cambios, trayectos y procesos. Ello sirve para analizar cómo son y se manifiestan el fenómeno y sus componentes.

### ***Actores clave***

Después de la revisión documental para establecer una propuesta fundamentada, se consideró necesario analizar las opiniones y vivencias de personas, que desde su ámbito laboral y pro-

fesional pueden aportar elementos fundamentales para la investigación.

Estos participantes son una muestra específica orientada a la investigación cualitativa para visualizar las diversas perspectivas que pueden tener diversos sectores en el problema que nos ocupa.

Con este enfoque principal, se entrevistaron 37 participantes clave con diferentes ocupaciones básicas: sector Defensa (altos funcionarios por cada Fuerza Armada relacionados con la doctrina militar y planeación estratégica, así como funcionarios y ex-funcionarios de la Junta Interamericana de Defensa (JID) y de la Misión Permanente de México en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), directores superiores y otros con estudios en escuelas civiles), élite política (miembros de las Comisiones de Defensa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, funcionarios y ex-funcionarios de la Administración Pública Federal), élite empresarial (cuatro personas del gremio con relaciones en el sector Defensa), comunidad intelectual (líderes de opinión de diferentes corrientes y académicos con grado de doctor), que fueron clasificados en 12 grupos de análisis.

### *Procedimiento general*

El trabajo inició con la búsqueda, identificación y revisión de los documentos relacionados con el objeto de estudio, con el propósito de obtener los conocimientos necesarios para orientar la investigación y formular una guía de preguntas iniciales que se emplearon en las entrevistas semiestructuradas.

Inicialmente, se elaboró una guía para la entrevista de 28 preguntas, que fueron validadas y rediseñadas a diez preguntas orientadas básicamente a los siguientes temas generales: generalidades respecto a la Defensa Nacional relacionada con su importancia, a quién le corresponde dirigir sus acciones y qué actividades pueden afectarla; la posible inclusión de amenazas, riesgos y desafíos en el ámbito interno; necesidad de una Ley específica sobre la Defensa Nacional; planeo estratégico de la Defensa Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional; fortalecimiento de la estructura institucional

de las Fuerzas Armadas; procedimiento para la sensibilización de diversos sectores de la sociedad mexicana respecto a la función de la Defensa Nacional y respecto a la posibilidad de aportar otros elementos que permitan fortalecer la función de la Defensa Nacional.

En este contexto, una vez obtenidos los primeros datos de las entrevistas y la información clasificada se realizó una revisión sistematizada, con apoyo de los programas informáticos *ATLAS.ti* y *SPSS*, que proporcionaron los elementos necesarios para el análisis de los datos cualitativos, obtenidos de los documentos de interés, entrevistas y otros medios como tesis doctorales, artículos arbitrados, discursos, revistas y otros.

### *Análisis de datos*

**D**e acuerdo con los programas que se determinaron para el análisis, y de conformidad con el diseño general de la investigación se consideró a Corbin y Strauss (2015), quienes indican que el análisis de datos en una investigación con enfoque cualitativo puede contener los siguientes pasos: en primer lugar, la preparación y organización de los datos para su análisis; en segundo lugar, la reducción y condensación analítica de datos por medio de un proceso de codificación y, como tercer paso, la presentación de los datos ya procesados en diagramas y tablas para su discusión.

### *Preparación y organización de los datos para su análisis*

**E**n un principio, se clasificaron los documentos seleccionados en carpetas y archivos digitales para su pronta identificación, de acuerdo con las fuentes primarias o secundarias de donde fueron obtenidos o de su contenido, en relación con los objetivos de la investigación. En primera instancia, la información recabada de las entrevistas efectuadas a los 37 actores clave, fue transcrita a formato de texto y concentrada al software informático *ATLAS.ti* para su análisis y condensación analítica de datos.

Antes del análisis de la información se determinó clasificar a los actores clave en 12 grupos distintos y, a su vez, los datos obtenidos se dividieron en diez categorías de análisis.

En la condensación analítica de la información recabada se realizó un estudio sistemático para llevar a cabo la codificación (obtención de indicadores) de forma análoga, destacando la relevancia e importancia del uso de las herramientas que brindan el software *ATLAS.ti*. Para este caso de estudio, se logró la obtención de indicadores de las diez categorías iniciales de análisis de los 37 actores clave, mediante el uso de la herramienta “codificación in vivo”.

Una vez que se finalizó la obtención de indicadores, se observó la necesidad de realizar su reagrupación. Es decir, crear grupos de indicadores, con el fin de lograr un análisis detallado y comparativo de la información recabada y, posteriormente, proceder a elaborar redes de indicadores, toda vez que de forma generalizada resulta difícil de comparar. Ello se realizó con el programa SPSS, por considerarse que tiene mayores facilidades para la presentación de los datos en gráficas y diagramas.

### ***Presentación de datos***

**R**ealizada la codificación de las entrevistas, se procedió al análisis y clasificación de las respuestas para su presentación, que incluye la descripción de cada una de las categorías a través de las respuestas de los entrevistados, los datos recabados en el IFAI, y los hallazgos de la investigación documental.

## **RESULTADOS, DISCUSIÓN Y ACCIONES**

**C**omo consecuencia de la carencia de estudios previos, no fue posible comparar estos resultados con otros en cuanto a sus coincidencias o diferencias.

Por lo tanto, fueron sintetizados mediante un análisis con los hallazgos de la investigación documental, los diferentes puntos de vista y aportaciones de temas, tópicos y textos de importancia y, esencialmente, a partir de los datos aportados por los 37 actores clave entrevistados, así como con la normatividad vigente.

### *La importancia de la Defensa Nacional*

Con base en la investigación documental y la opinión de la totalidad de los actores clave, se puede afirmar que la Defensa Nacional es de trascendental importancia para México, así como para cualquier Estado-Nación. Por lo tanto, la naturaleza de las acciones que de su ejecución se deriven, exige que estén debidamente fundamentadas en los instrumentos legales apropiados; en ellos debe especificarse la responsabilidad que corresponde a cada uno de los involucrados en su materialización.

Lo anterior contrasta con las respuestas obtenidas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en la cual las dependencias evitaron profundizar sobre el tema. Sin embargo, se considera que el propósito de la Defensa Nacional del Estado mexicano, en estricto sentido, tiene su origen en la figura presidencial de preservar la Seguridad Nacional, porque así lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley Suprema, tal como lo menciona el 40 % de los actores clave.

En este contexto, la investigación documental arrojó que cada país y cada situación son diferentes. Por lo tanto, independientemente de lo estipulado en el programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, los actores clave coinciden que estas afectaciones denominadas amenazas, riesgos y desafíos para México están más relacionadas con cuestiones asimétricas.

Particular importancia revisten los preceptos constitucionales, ya que para lograr las garantías, derechos, facultades, obligaciones y restricciones que la propia Carta Magna refiere para la convivencia del pueblo y el Gobierno en su territorio, requiere que existan instancias que hagan realidad la obligatoriedad para todos los actores, que en la propia Constitución se citan respecto a las normas que deben observar para que prevalezca el Estado de Derecho al interior de las fronteras. También es aplicable esta circunstancia para actores externos que pretendan ejercer algún tipo de injerencia o violentar los postulados constitucionales.

De esta manera, se concluye ratificando la fundamental importancia de la Defensa Nacional para el Estado, puesto que además



de ser una función de Gobierno, debe tener la estructura organizacional que integre a los entes responsables de su ejecución, como lo ratificaron la mayoría de los actores clave que fueron entrevistados.

### *Dirección de la función de la Defensa Nacional*

Como se corroboró desde la investigación documental, la Defensa Nacional es una vertiente de la Seguridad Nacional, por lo que mantiene una estrecha relación con la soberanía y supervivencia del Estado mexicano. En este contexto, la Defensa Nacional constituye una actividad integral de éste, en tanto involucra el empleo de todos los medios nacionales necesarios, con el fin de evitar y eliminar amenazas y resolver conflictos. En tal sentido, comprende un ámbito de competencia que excede los límites de la estructura militar.

Se sustenta el marco normativo de la conducción de acciones que tienen como finalidad la Defensa Nacional en caso necesario. Sin embargo, como se constató en las entrevistas con los actores clave, se carece de una unidad de doctrina, puesto que casi el 30 % de ellos mencionó que la responsabilidad corresponde a las Fuerzas Armadas o a las instituciones, comandantes de zona y otros. En realidad, aun cuando en determinado momento tienen injerencia, no es su función la dirección de esta actividad.

### *Acciones*

Con base en lo anterior –derivado de los marcos normativo y doctrinario, de los ejemplos encontrados en otros países, así como de las diversas opiniones de los actores clave–, se considera que el Estado mexicano podría conducir la Defensa Nacional con las estructuras política, orgánica y funcional. De esta manera, el Gobierno de la República contemplará la máxima prioridad a la función de la Defensa Nacional, pero siempre bajo la dirección del Poder Ejecutivo Federal.

### *Afectaciones a la Defensa Nacional*

Los cambios que en las últimas décadas se han presentado en materia de Seguridad Nacional con el surgimiento de nuevas amenazas, así como el mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas

en actividades relacionadas con la Seguridad Interior y Pública, han derivado en cambios sustanciales en la doctrina y operación de las fuerzas militares.

Lo anterior no sólo en nuestro país, sino en diversas regiones del mundo, como se verificó en la revisión literaria. Esta situación es más notoria en México, donde se carece de una fuerza policial adecuada para hacer frente a las amenazas, riesgos y desafíos generados por la delincuencia organizada, el narcotráfico e, incluso, el terrorismo.

Como lo mencionaron los actores clave, estas amenazas asimétricas han requerido el involucramiento casi total y permanente de las Fuerzas Armadas mexicanas en tareas que en muchos de los casos rebasan su ámbito de responsabilidad, pero que son realizadas en aras de preservar la seguridad de los ciudadanos y la permanencia de las instituciones en diversas regiones del país.

En este punto, es importante acotar que el 20 % de los actores clave citaron de diversas formas que una afectación a la Defensa Nacional lo representa el desgaste por realizar funciones ajenas. Con ello se concluye que es indispensable contar con un marco jurídico que regule y clarifique esta situación, para que sea congruente con la realidad.

Como ya se mencionó, los actores clave consideraron que uno de los factores que pueden afectar la Defensa Nacional es que las Fuerzas Armadas participen en actividades que no les son propias, así como las amenazas asimétricas.

### *Acciones*

Se recomienda que en la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional se realice un replanteamiento del análisis de las amenazas, riesgos y desafíos que están catalogados en la propuesta de Política Nacional de Defensa, con la finalidad de ser mejor analizados y reclasificados por cuanto a la Defensa Nacional se refiere. Además, se deben considerar aquellas amenazas que corresponden a la ciberseguridad y sectores como el de biotecnología y salud.

### ***Inclusión de amenazas, riesgos y desafíos internos en la Defensa Nacional***

La realidad de México es que actualmente se carece de un concepto de Defensa Nacional institucional que unifique la doctrina en esta materia, que permita elaborar los documentos normativos y diseñar políticas públicas que orienten la planeación y toma de decisiones a nivel gubernamental, para la concepción, preparación y conducción de la Defensa Nacional del Estado mexicano. Incluso, al interior de las Fuerzas Armadas, en los glosarios de términos unificados 2014 y 2016 no existe concordancia.

Debido a lo anterior, las estructuras gubernamentales ven limitado su accionar en cuestiones relacionadas con la Defensa Nacional, por lo que no es posible viabilizar los aspectos que a ella conciernen en la concepción, planeación y conducción. Además, porque restringe la integración de una doctrina en la materia, resta presencia al Estado mexicano en el contexto internacional, al no contar con un concepto doctrinario que sirva de sustento a las medidas de fomento a la confianza en asuntos de Defensa Nacional y por no disponer de los elementos esenciales para formular la Ley de Defensa Nacional.

De conformidad con el artículo 89 constitucional, puede considerarse a la Defensa Nacional como una vertiente de la Seguridad Nacional. Cabe mencionar que en el enunciado se le denomina Defensa Exterior, pero los fines que persigue este trabajo es ampliar el concepto y relacionarlo con la Defensa Nacional, pudiéndose considerar a la Defensa Exterior como la expresión militar de la Defensa Nacional.

Este argumento se fortalece si tenemos en mente lo que el Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional establece respecto a la preservación de la soberanía e independencia nacionales y a la defensa del territorio, como se asentó en la revisión de la literatura y hacia el interior, evitando el orden constitucional y a las instituciones, como lo opinan diversos actores clave. El 80 % opinó que es indispensable considerar, en materia de la función de la Defensa Nacional, amenazas, riesgos y desafíos en el orden interno.

De esta manera, la función de la Defensa Nacional puede considerarse, de acuerdo con los planteamientos expuestos en el desarrollo del análisis, la expresión extraterritorial de la Seguridad Nacional, a la cual contribuye, procurando el logro de los objetivos vitales de la Nación mexicana. Se sustenta en los principios de política exterior, consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; hacia el interior, resguarda los preceptos constitucionales, partiendo de que su objetivo esencial es la protección del territorio, de su población y de sus instituciones.

Se le considera función a partir de que este término, tal como lo establece el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, es una tarea que corresponde realizar a una institución, entidad, o a sus órganos o personas.

Los aspectos explicados en los párrafos precedentes tienen impacto directo en las condiciones óptimas que deben prevalecer y que, desde luego, el Gobierno debe garantizar para que la Nación mexicana logre estándares adecuados de desarrollo y bienestar político, económico y social, a salvo de obstáculos que pudieran limitar su desarrollo nacional, puesto que se comprueba que la función de defensa no puede estar sólo orientada hacia un enemigo externo que trate de irrumpir en territorio nacional.

### *Acciones*

Para lograr la conformación de un concepto de Defensa Nacional para el Estado mexicano y las actividades subsecuentes, como la elaboración de una Ley en la materia, es necesario crear un organismo integrado por funcionarios representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Economía y Hacienda y Crédito Público, que tenga como función revisar la doctrina que sobre Defensa Nacional existe en México—incluyendo este trabajo de investigación—, con el fin de determinar con qué se cuenta y qué se requiere realizar para estructurar una doctrina propia en la materia, comenzando por elaborar un concepto de Defensa Nacional e Institucional que propicie la unidad de pensamiento.

Para lograr lo anterior, primero sería necesario determinar, en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, la pertinencia de adop-

tar e implementar el vocablo Defensa Nacional en los ordenamientos jurídicos vigentes y en la doctrina mexicana. La situación apremia a incorporar el concepto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que únicamente menciona el de Defensa Exterior, causando confusión.

Es imperante que se promueva, por conducto del Presidente de la República, para que llegue al Congreso de la Unión, la definición legal del concepto de Defensa Nacional, a través de una reforma constitucional que permita posteriormente alinearlos en las Leyes de Seguridad Nacional, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y cualquier ley o reglamento derivado de éstos, con el objeto de que represente una base sólida que permita lograr la unidad de doctrina y certeza jurídica a nivel nacional.

Por lo anterior, es necesario elaborar la legislación necesaria para sustentar todos los aspectos relacionados con la Defensa Nacional del Estado mexicano, con el fin de asignar responsabilidades a cada uno de quienes deban participar en su concepción, preparación y conducción.

Adicionalmente, se propone organizar foros de discusión y análisis académicos, que promuevan la revisión de los aspectos concernientes a la Seguridad Nacional, para delimitar los elementos específicos de la función de la Defensa Nacional, las acciones derivadas y su respectivo campo de acción.

### *Necesidad de una Ley de Defensa Nacional*

La relevancia del problema se traduce en que no existen documentos emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contengan el concepto de Defensa Nacional y que permitan materializar las acciones constitucionales en el artículo 89 del cuerpo de leyes citado, respecto a las obligaciones del Presidente para preservar la Seguridad Nacional en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente. Es decir, del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, para la Seguridad Inte-

rior y Defensa Exterior del país, entre otros preceptos constitucionales que tienen relación directa con la Defensa Nacional.

Además, se observaron otras vulnerabilidades para abordar este aspecto. Por ejemplo, que no obstante lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y algunas leyes secundarias, no existen ordenamientos legales, ni doctrinarios institucionalmente sustentados y convencionalmente aceptados, que permitan integrar un marco jurídico-doctrinario nacional ampliamente estructurado en lo que respecta a la Defensa Nacional.

Por ello fue necesario revisar lo que en otros países existe en el ámbito de la Defensa Nacional y, a partir de ahí, elaborar las inferencias útiles a esta investigación, para aportar elementos de juicio que permitan elaborar una propuesta propia.

### *Acciones*

De acuerdo con lo anterior, se propone agregar en la Ley de Seguridad Nacional y/o Ley específica de Defensa Nacional, las responsabilidades concretas de todos los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional, incluyendo las entidades federativas, municipios, organizaciones privadas, civiles, académicas, de investigación de ciencia y tecnología, ciudadanía y mecanismos de coordinación existentes, con el fin de que se asuman y, sobre todo, se cumplan a través del seguimiento de sus deberes en materia de Seguridad y Defensa Nacionales.

### *Estructura para el planeo estratégico*

El marco conceptual de la planeación estratégica en México lo constituyen fundamentalmente el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y el *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, que sientan las bases para dicha actividad. La Planeación Estratégica para la Seguridad Nacional cuenta con el respaldo jurídico para implementar acciones por parte de la fuerza armada permanente.

El artículo 20 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, establece que: “La ejecución de la política de Seguridad Nacional (...) se conducirá con

base en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa, la Agenda y el Plan Estratégico de Acción, así como los programas operativos que se aprueben en el seno del mismo”.

Lo anterior se refiere, en primer lugar, al Plan Nacional de Defensa; en segundo lugar, al Programa para la Seguridad Nacional; posteriormente, a la Agenda Nacional de Riesgos, que es fundamental para combatir los antagonismos mediante el trabajo coordinado de las instancias de seguridad del Estado mexicano, y que den como resultado un plan estratégico de acción con base en indicadores, datos e indicios que en determinado momento pueden ser una amenaza contra el Estado.

En este contexto, el plan estratégico es fundamental y necesario de acuerdo con el sistema de planeación actual dentro del Gobierno Federal, donde se considera que deben señalarse las acciones concretas a realizar en materia de Seguridad Nacional y, por consiguiente, de la Defensa Nacional, al ser una de sus vertientes. De acuerdo con la ejecución de la política de Seguridad Nacional que arriba se menciona, los documentos que le anteceden son el Plan Nacional de Defensa, el Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, que son instrumentos que contienen directrices de carácter general.

En este sentido, se considera que dentro del esquema de funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional no existe una continuidad para la planeación en esta materia, puesto que en la legislación existente no hay claridad de cómo debe integrarse el plan estratégico de acción orientado a la Defensa Nacional, ni por quién.

Lo anterior se corrobora con el hecho de que más del 80 % de los actores clave consideran que, en México, la estructura para desarrollar esta actividad fundamental está lejos de ser adecuada y, específicamente, es inexistente.

### ***Acciones***

Que se constituya de forma permanente la estructura de la Defensa Nacional, que permita garantizar el planeo estratégico en forma completa, desde el nivel del Consejo de Seguridad Nacional.

Asimismo, que se establezcan las directrices a desarrollar por parte de los organismos de la Administración Pública Federal en los campos político, económico, social y militar, para enfrentar las amenazas que se presenten.

### *Aspectos para el fortalecimiento y mejora del funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional*

**E**l sistema de Seguridad Nacional y su organismo coordinador, el Consejo de Seguridad Nacional, deben trabajar para fortalecer la función de la Defensa Nacional de manera estrecha con la estructura de las Fuerzas Armadas, tal como lo realizan otros Estados. Dicho sistema se integra por instancias de Seguridad Nacional, que de acuerdo con la ley de la materia, son “instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional” (2005, artículo 6, fracción II). También es considerado el eje rector de las políticas diseñadas para salvaguardar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, puesto que éste llevaría a cabo la coordinación de las autoridades con responsabilidades en esas tareas.

Por otro lado, es importante recordar que la mayoría de los actores clave propusieron diversos aspectos para robustecer el Consejo de Seguridad Nacional, destacando el fortalecimiento de la Secretaría Técnica con especialistas y la redefinición de sus funciones, como se propone a continuación.

### *Acciones*

El Consejo de Seguridad Nacional debiera considerar establecer un concepto con validez nacional de la Defensa Nacional, que aglutine su conceptualización y fundamentos, evitando interpretaciones distintas, ya que eso condiciona su área de responsabilidad y espectro.

Es conveniente ampliar la normatividad del Consejo, para que incluya lo siguiente: en primer lugar, complementar las funciones de las instancias citadas, particularmente del Secretario Técnico, para darle un mayor peso y responsabilidad. Sobre todo, por lo que se refiere al control y dirección de los comités especializados. En se-



gundo lugar, incluir las funciones de los miembros a los que no se les considera y, finalmente, contemplar la creación específica de comités especializados, cuando menos por lo que se refiere al de la Defensa Nacional, también con sus funciones específicas e integradas.

Respecto al Comité de Defensa Nacional (especializado dentro del Consejo de Seguridad Nacional), es imprescindible su integración, como un grupo de funcionarios de diversas ramas o especialidades gubernamentales, contemplado como parte del Consejo de Seguridad Nacional, a partir de la estructura sustentada en la Ley de Seguridad Nacional, para permitir la elaboración de su reglamento respectivo, enfocando su competencia en la prevención, atención y respuesta a las amenazas al Estado mexicano, como instancia técnico-consultiva, con el fin de que funcione en forma permanente, es decir, desde tiempo de paz.

Lo anterior, para que permanentemente desarrolle doctrina, investigación y planeo de Defensa Nacional, no sólo desde el ámbito militar, sino desde los diferentes campos del poder, ante la posibilidad de afectaciones procedentes incluso desde el interior, por parte de amenazas. De acuerdo con su definición, conforme al glosario de términos unificados por personal de la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, que permita contar con estudios actualizados para prever problemas o conflictos y, en caso de presentarse, buscar minimizar su impacto, a través de soluciones integrales.

Lo expuesto será factible, ya que al reunirse expertos en las diferentes ramas del conocimiento, se amplía el discernimiento y desarrollo de tecnología, para consolidar y garantizar la Defensa Nacional de mejor manera en sus diferentes campos de acción.

### ***Medidas para sensibilizar respecto a la función de la Defensa Nacional***

**E**s importante insistir que el término de Defensa Nacional no está tipificado en ningún ordenamiento jurídico de orden superior, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sí hace referencia a la Fuerza Armada Permanente, la cual se

constituye con el Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Por lo tanto, estas instituciones son los actores que intervienen en su administración.

Se señala este aspecto puesto que los actores clave entrevistados, aún cuando no tienen una tendencia definida, coinciden en que se requiere una participación más activa de la población civil, puesto que en ésta perciben desconocimiento. Lo anterior, a través de mecanismos de comunicación y participación, que permita inferir la elaboración de un procedimiento general que ayude a lograr estos propósitos.

Cabe señalar que existen diversos actores que intervienen en la administración de la Defensa Nacional, siendo uno de los principales, el Consejo de Seguridad Nacional, que de acuerdo con los artículos 12 y 13 de la Ley de Seguridad Nacional, establece las políticas generales de Seguridad Nacional. De ellas se desprenderían, tanto las relativas a la Defensa Nacional –mediante la integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional–, como las de Seguridad Interior, que no serán abordadas en este trabajo.

Considerando el marco teórico de la socialización y la difusión de las actividades relacionadas con la función de la Defensa Nacional, sin lugar a duda se desprende que constituyen un gran reto, sobre todo si consideramos que el procedimiento que se diseña debe orientarse a convencer. Por lo tanto, considerando básicamente los fundamentos de Norberto Bobbio (1996) –respecto a la legitimación de defensa– y las aportaciones de los actores clave, el esquema general de esta sensibilización, por las tareas que se deberán desarrollar, en un inicio requerirá de dos actividades primarias que se proyectan a raíz de la opinión de diversos actores clave, pero principalmente de uno de los responsables de doctrina de las fuerzas armadas, como se describe a continuación:

*La primera está encaminada a divulgar institucionalmente el contenido y alcance de la función de defensa, particularmente al Consejo de Seguridad Nacional y a las Fuerzas Armadas (como instituciones), así como a organizaciones civiles para lograr su perfeccionamiento y una legitimación consensuada.*

Puede decirse que estas acciones conllevan una socialización inicial para lograr su optimización. Específicamente, a través del análisis y aportaciones –con fundamento conceptual o jurídico– que realicen las instancias de Seguridad Nacional y otros grupos organizados de la sociedad.

La segunda actividad de este procedimiento corresponde propiamente a la difusión entre la población –una vez que sea promulgada– y que debe consistir en un conjunto de acciones para hacer del conocimiento de toda la población mexicana, las autoridades de los tres órdenes de Gobierno, grupos de la sociedad civil, miembros de la Academia, soldados del Servicio Militar Nacional y personal militar y naval en general.

Respecto a los grupos de la sociedad civil, la legitimación de la función de la Defensa Nacional requiere que, por la libertad democrática y de expresión que se vive en el país, también sea comprendida por las fuerzas vivas ajenas al aparato gubernamental, como son: partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, sistemas educativos superiores públicos y privados, empresas privadas y los grupos contrarios a las políticas de Gobierno y asociaciones civiles, entre otros, en virtud de que cada uno, desde su particular ideología, puede aportar una visión diferente que enriquezca esta función.

Al involucrar a todas las entidades de Gobierno y a la población como componentes del Estado en el proceso de implementación de la citada Política de Defensa del Estado Mexicano, se pretende que éstos compartan la responsabilidad de la Defensa Nacional, para enfrentar los riesgos, amenazas y otros desafíos, provenientes tanto del exterior como del interior, con lo que se lograría eliminar la imprecisión de que la Defensa Nacional es una tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas.

Sensibilizar respecto a las actividades de defensa permitirá generar una doctrina nacional para que se conozca, entienda y acepte, lo que facilitará que las instituciones y los ciudadanos se coordinen mejor para adoptar sus responsabilidades sobre esta función.

Lo anterior ratifica la importancia de la legitimación de la función de la Defensa, como un proceso que requiere de la retroalimentación proveniente de los diferentes sectores, a efecto de permitir una constante revisión que logre un mayor consenso y perfeccionamiento, para que se le reconozca como legítimo.

Posteriormente, para materializar el desarrollo de todas las acciones que requiere el proceso de socialización, se hará necesaria la participación de todos los organismos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina, Colegio de Defensa Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales y Comandantes de mandos territoriales, navales y sectores militares, como órganos de ejecución de un comité especializado dependiente del Consejo de Seguridad Nacional.

Para una eficiente sensibilización ciudadana, será necesaria la implementación de dos etapas.

- Etapa específica.
- Etapa general.

### *Acciones*

Implementar mecanismos para que se lleven a cabo acciones coordinadas entre las dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de determinar las actividades procedentes para sensibilizar a la sociedad respecto a la importancia de la Defensa Nacional, tomando como base el proceso de socialización de la Política Nacional de Defensa del Estado mexicano.

Elaborar la doctrina necesaria sobre temas relativos a la Defensa Nacional del Estado mexicano para lograr la unidad en torno a la materia, con especial atención en los centros educativos del Sistema Educativo Militar en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Con motivo de que esta actividad requiere de elementos distintos a los relacionados con la principal línea de investigación planteada para este trabajo de investigación, su desarrollo deberá ser considerado para futuros estudios o trabajos, puesto que se concluye que el objetivo de describir un procedimiento general para sensibilizar a

diversos sectores respecto a la función y el nuevo enfoque del papel de las Fuerzas Armadas hasta aquí se cumple.

### ***Otros elementos para consolidar la función de la Defensa Nacional***

**A**demás de los seis elementos fundamentales que se obtuvieron como resultado de la revisión de la literatura, los actores clave aportaron otros que están fundamentados en sus opiniones, y que fueron consolidados debido a la gran variedad de las respuestas proporcionadas. Arrojó nueve elementos que pudieran ser considerados para desarrollar algunas reflexiones que no coinciden con los ya discutidos y son los siguientes: que las Fuerzas Armadas no participen en actividades de seguridad pública, certidumbre legal, mejor doctrina de Defensa Nacional, responsabilidad compartida en la función, participación más activa entre Fuerzas Armadas y el sector privado, creación de un Consejo de Defensa Nacional, políticas de Estado con vigor de 30 a 50 años, elaboración de un Plan Nacional de Seguridad y dar mayor impulso a la Fuerza Aérea.

## **CONCLUSIONES**

**E**l desarrollo de la investigación ha generado algunas conclusiones en los ámbitos político, estructural, doctrinario, funcional y metodológico, como una aportación a consolidar la función de la Defensa Nacional en México, que aquí se presentan de manera resumida.

### ***Ámbito político***

**L**as actividades para la Defensa Nacional deben ser permanentes; su preparación y conducción a partir del más alto nivel del Gobierno Federal, a través de una constante planeación en dos aspectos: para tiempo de paz y para tiempo de guerra, que establezca objetivos, tareas y medidas de carácter político, económico, social, militar, diplomático y tecnológico, que no se limiten únicamente al ámbito militar.

La revisión del marco jurídico, teórico y conceptual de la Defensa Nacional en México, el análisis de los conceptos que promueven los organismos internacionales y los que rigen sus asuntos en otros países. Al amparo de su legislación y políticas públicas, permiten concluir que su implementación es en beneficio del Estado, y su conceptualización unifica el pensamiento en torno a todos los aspectos que la conforman.

En el ámbito nacional de México el concepto de Defensa Nacional, expuesto a través de sus mecanismos de expresión –es decir de los poderes de la unión, órdenes de Gobierno e instituciones nacionales– permitiría implementar políticas públicas que tengan trascendencia más allá de los periodos sexenales, al estar desprovistas de intereses particulares, partidistas, políticos o sectoriales de cualquier tipo.

### *Ámbito estructural*

El propósito de la Defensa Nacional puede constituirse en el eje articulador (estructural) del sentido de pertenencia y de unidad nacional de la Nación mexicana, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de los valores cívicos y a la convicción de servicio en defensa de los intereses nacionales.

Respecto al Consejo de Defensa Nacional (especializado dentro del Consejo de Seguridad Nacional), se puede considerar que es imprescindible su integración, como un grupo de funcionarios de diversas ramas o especialidades gubernamentales, contemplado como parte del Consejo de Seguridad Nacional. Ello, a partir de la estructura sustentada en la Ley de Seguridad Nacional, para permitir la elaboración de su reglamento respectivo, enfocando su competencia en la prevención, atención y respuesta a las amenazas al Estado mexicano, como una instancia técnico-consultiva, a fin de que funcione en forma permanente, es decir, desde tiempo de paz.

Lo anterior, con el fin de que permanentemente desarrolle doctrina, investigación y planeo de Defensa Nacional, no sólo desde el ámbito militar, sino desde los diferentes campos del poder, incluso ante la posibilidad de afectaciones procedentes del interior.

Por otro lado, permitiría que al reunirse expertos en las diferentes ramas del conocimiento, se amplíe el discernimiento y desarrollo de tecnología para, de esta manera, consolidar y garantizar la Defensa Nacional de mejor manera en sus diferentes campos de acción.

En síntesis, dentro de la estructura gubernamental se cuenta actualmente con una organización de seguridad nacional fundamentada en la ley de la materia, que parte de la organización del Consejo de Seguridad Nacional el cual, en la práctica y para efectos de las actividades de defensa, debe asumir las funciones que en su momento realizó el Consejo Supremo de Defensa Nacional.

De éste debe partir la creación, como comité especializado permanente, el Comité de Defensa Nacional, para la preparación de los planes General de Defensa Nacional y General de Guerra, con el objeto de que se establezcan las directrices a desarrollar por parte de los organismos de la Administración Pública Federal en los campos político, económico, social, militar, diplomático y tecnológico, para estar en posibilidades de enfrentar las amenazas, riesgos y desafíos del ámbito externo e interno.

### *Ámbito doctrinario*

**F**ormular y mantener actualizada una doctrina sobre defensa nacional debe ser una tarea permanente a nivel nacional, contexto en el cual la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina deben ser impulsoras, a través del Consejo de Seguridad Nacional para, posteriormente, destinar una enseñanza respecto a la práctica. Por lo tanto, se debe difundir, divulgar y propagarse, para que se conozca plenamente ante toda la sociedad mexicana.

Por lo que hace al desarrollo doctrinario del concepto de Defensa Nacional, es un hecho que éste se constriñe únicamente al ámbito militar, como quedó demostrado en la investigación documental y la opinión de los actores clave.

Es una deficiencia que debe subsanarse para involucrar a otros sectores de la sociedad, a fin de obtener una mayor legitimidad

y consenso y, a la vez, sensibilizarlos de que esta actividad requiere de la participación integral de todos los ámbitos para poder ser materializada, descartando la idea de que se trata de una tarea exclusiva del orden militar.

### *Ámbito funcional*

La participación social en asuntos de defensa es primordial y determinante, por lo que todos los sectores sociales deberán estar representados al momento de concebir, preparar y conducir la Defensa Nacional, otorgándole de esa manera el carácter democrático que la hace aún más consistente.

En otros países de los continentes americano y europeo disponen de conceptos sobre defensa nacional en torno a los cuales elaboran su normatividad jurídica y su política en la materia. Todos ellos son ejemplo de la necesidad de que el tema sea estudiado, revisado y analizado a la luz de la percepción de los mexicanos, puesto que ésta es una de las características principales de los conceptos de defensa, que se estructuran en razón de los respectivos intereses y, por ello, le conceden sobrada justificación a la defensa de su soberanía.

Si acaso, deberán estar en concordancia con los principios que se consensan en el seno de los organismos internacionales de los que México es parte, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La defensa nacional no debiera ser rígida. En su caso, requiere flexibilidad para adaptarse al tiempo y a las circunstancias, y es multidisciplinaria porque demanda la participación de expertos y especialistas en todas las áreas del desarrollo nacional y multidimensional para atender los riesgos, amenazas, preocupaciones y otros desafíos.

Por lo anterior, es necesario incluir en el marco legal una mayor definición respecto al Consejo de Seguridad Nacional, su organización y funcionamiento, donde se incluyan también las funciones específicas de todos sus componentes con dicha especificidad, hasta el nivel de entidades federativas y municipios, organizaciones diversas y la misma ciudadanía, y que puede ser a través del fortalecimiento



to de la actual Ley de Seguridad Nacional y/o de una específica de Defensa Nacional.

Desde el punto de vista funcional, la complejidad de las actividades militares obligan a un desarrollo permanente del planeo, y transformar el pensamiento militar hacia un accionar conjunto efectivo, aún en la realidad actual de continuar funcionando como dos Secretarías de Estado.

### *Ámbito metodológico*

Todas estas condiciones aportan elementos fundamentales para sustentar la pertinencia de la investigación motivo de este trabajo, sin que su materialización implique la erogación de recursos extraordinarios.

En este sentido, mediante el desarrollo del estudio de caso, se encontraron los elementos que arrojaron un gran número de variables, permitiendo interpretar adecuadamente las respuestas de los actores clave, a través de los programas informáticos *ATLAS.ti* y *SPSS*. Ambos, con características específicas, permitieron la identificación de las categorías, conceptos clave y aportaciones al trabajo de investigación.

### **REFERENCIAS**

- BOBBIO, N. (1996). *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CORBIN, J. y STRAUSS, A. (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Londres, SAGE Publications.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- \_\_\_\_ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- \_\_\_\_ (2014). *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, México.
- \_\_\_\_ (2006). *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*, México, 20 de noviembre.
- RODRÍGUEZ ARAGÓN, H. (2017). *Diseño, desarrollo e informe de proyectos de investigación*, inédito, México.

SEDENA-SEMAR (2014). *Glosario de términos unificados por personal de la SEDENA y de SEMAR*, México.

**Miguel Ángel LÓPEZ MARTÍNEZ**

General Brigadier DEM. Ingresó como cadete al Heroico Colegio Militar (1983), graduándose como Subteniente de Infantería (1987). Dentro de sus estudios de posgrado cuenta con la especialidad de Estado Mayor por la Escuela Superior de Guerra, Diplomado en Derechos Humanos en la Universidad Nacional Autónoma de México, Master en Seguridad Económica Geopolítica e Inteligencia por la Sociedad Italiana para las Organizaciones Internacionales en Roma, Italia, Maestría para la Seguridad Interior y Defensa Nacionales en el Colegio de Defensa Nacional en Popotla, Ciudad de México y el Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales. Actualmente Subdirector del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales.

Correo electrónico: myrmalo@hotmail.com.mx