



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, S. C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

**“LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO. UNA PROPUESTA  
PARA FORTALECERLA BAJO SU ENFOQUE SISTÉMICO  
DENTRO DEL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA”**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A**

**ROBERTO EDUARDO MOLINA GARCIA**

**Director: Maestro Eduardo Alejandro Martínez Aduna**

**México, D.F.**

**Abril de 2014.**

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>III</b>
<b>1. UN PANORAMA DE LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO</b> .....	<b>1</b>
1.1. La seguridad nacional dentro del devenir histórico del Estado mexicano.....	2
1.2. La administración pública y su vinculación con la seguridad nacional.....	9
1.3. Bases jurídico-administrativas en las que se sustenta la seguridad nacional...	15
1.4. Marco conceptual de la seguridad nacional.....	28
<b>2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO</b> .....	<b>44</b>
2.1. Bases epistemológicas de la teoría general de sistemas. ....	44
2.2. Fundamentos del Sistema de Seguridad Nacional de México dentro del contexto del Poder Ejecutivo Federal. ....	58
<b>3. UN PANORAMA GENERAL DE DIVERSOS CONSEJOS DE SEGURIDAD NACIONAL DENTRO DEL CONTINENTE AMERICANO</b> .....	<b>72</b>
3.1. El Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América.....	72
3.2. El Consejo de Seguridad Nacional de la República de Colombia.....	82
3.3. El Consejo de Seguridad Nacional de la república de Chile.....	85
3.4. El Consejo de Seguridad Nacional de la República del Perú .....	88
<b>4. DIAGNÓSTICO DEL COMPONENTE DE ASESORÍA Y CONSULTA; ASÍ COMO DEL COMPONENTE DE PLANEACIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL</b> .....	<b>92</b>
4.1. Análisis y evaluación de los elementos que integran el componente de asesoría y consulta.....	93
4.1.1. Del Consejo de Seguridad Nacional.....	93
4.1.2. Del Gabinete de Seguridad Nacional .....	102
4.1.3. Del Grupo de Coordinación Ejecutiva.....	106
4.1.4. Del Grupo de Coordinación Operativa .....	108
4.2. Análisis y evaluación de los elementos que integran el componente de planeación y análisis; así como, de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional .....	110

4.2.1. De los comités especializados y de los grupos de trabajo .....	110
4.2.2. Del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional .....	116
<b>5. PROPUESTA PARA FORTALECER EL COMPONENTE DE ASESORÍA Y CONSULTA, ASÍ COMO EL COMPONENTE DE PLANEACIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL (DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL) .....</b>	<b>125</b>
5.1. En el Consejo de Seguridad Nacional .....	125
5.2. En el Gabinete de Seguridad Nacional .....	130
5.3. En la estructura orgánico-funcional de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.....	134
5.4. Integración de un grupo de expertos y la activación del Comité Consultivo Científico.....	145
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>151</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>162</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>171</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>176</b>

**Con mi más sincero y profundo agradecimiento:**

- ❖ A mi adorada esposa Mayra Michelle y a mis hermosas hijas Michelle y Jennifer Valeria, quien con su infinito amor, comprensión y paciencia, permitieron que lograré alcanzar esta anhelada meta de mi vida, contribuyendo de manera notable en mi proceso de superación profesional al servicio de la patria; para ellas en primera instancia, con todo mi amor y mis más profundo cariño.
- ❖ A mi apreciada mamá, quien con su cariño abnegado y su apoyo incondicional, ha sido fuente de inspiración en todos los actos de mi vida.
- ❖ A mi querido papá, que estoy seguro que desde el infinito me está observando y que estará orgullo de que su hijo siguiera su ejemplo y enseñanzas de siempre mirar hacia adelante y con mucha voluntad.
- ❖ A mis apreciados hermanos Rosa Elena, Juan Manuel y Carlos Ulises, quienes al ser personas exitosas, siempre han sido un gran referente dentro del devenir de mi vida personal y profesional.
- ❖ A la Secretaría de la Defensa Nacional de la que orgullosamente formo parte, por darme la valiosa oportunidad de realizar mis estudios de maestría becado al 100%, después de haber participado en un proceso de selección interna, con todo mi respeto, subordinación y lealtad.
- ❖ Al Instituto Nacional de Administración Pública, ya que al ser una institución de excelencia académica, me permitió acrecentar mi formación como administrador público, lo que me compromete a desempeñarme con mayor eficacia y eficiencia al servicio del gran pueblo de México.
- ❖ A todos mis maestros y compañeros que formaron parte de esta generación de maestría del INAP y muy especialmente a mi coordinador de postgrado, al maestro Pedro Espinoza, por su excelente profesionalismo y entregada calidad humana.

❖ **Y muy especialmente a mi director y revisores de este trabajo de tesis:**

- A mi *General Eduardo Alejandro Martínez Aduna*, ya que con su permanente asesoramiento e incondicional apoyo, me permitió concluir satisfactoriamente este trabajo.
- A la *Maestra Guadalupe González Chávez*, gran experta en la materia, ya que con sus valiosas apreciaciones y exhaustivas revisiones me permitió perfeccionar con mucho agrado este trabajo de investigación.
- Al *Doctor Edgar Jiménez Cabrera*, gran especialista en el tema, quien con sus excelentes aportaciones y sugerencias, me permitió sustentar de mejor forma las bases teóricas de esta obra.
- Al *Doctor Miguel Ángel Márquez Zárate*, prestigiado catedrático, quien con sus apreciados comentarios sobre esta tesis y a su plena confianza depositada en un servidor, me motivaron a seguir mejorando este esfuerzo académico.

**A todos ustedes, de verdad.....Muchas Gracias.**

*“Nuestra sociedad demanda que su administración pública sea eficiente y eficaz, honesta y transparente, confiable y de calidad; sustentada en los más nobles valores y aptitudes de sus servidores públicos; a efecto de que sea un baluarte institucional dentro del entorno de la seguridad y el desarrollo nacionales, a fin de hacer frente a los constantes retos que enfrenta México dentro del devenir del siglo XXI”.....el Autor.*

## INTRODUCCIÓN

Ante los vertiginosos cambios y transformaciones por los que ha transitado el Estado mexicano dentro de su devenir histórico, ha logrado conformar un proyecto de nación sustentado en las diversas aspiraciones emanadas de la sociedad, que, sumados a los intereses gubernamentales, han permitido definir los objetivos nacionales permanentes consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, se configuraron los objetivos nacionales de carácter coyuntural que se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que para ser potenciados a su máxima expresión, resulta imprescindible preservar el bien público de seguridad nacional, a fin de poder alcanzar las condiciones necesarias que permitan lograr un desarrollo sustentable en el país.

Es en este sentido, que la preservación de la seguridad nacional tiene como finalidad, mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, cuya responsabilidad recae fundamentalmente en el propio ente jurídico a través de las diversas acciones que emprende de forma permanente el Gobierno Federal. Y por ende, en su administración pública, a fin de hacer frente a los antagonismos que inciden en el mantenimiento y logro de los objetivos nacionales mediante el empleo de una parte o todo el poder nacional existente.

Es bajo este contexto que resulta interesante abordar el extenso campo de estudio que abarca la seguridad nacional en México, cuyo bien jurídico tutelado es el propio Estado, razón por la cual, se aduce la importancia que tiene en el desarrollo nacional; motivo por el cual, se expresa la ineludible relación y equilibrio que debe existir entre seguridad y desarrollo, teniendo como premisa fundamental: que sin desarrollo no coexiste una verdadera seguridad y sin seguridad no se alcanza el pleno desarrollo.

Uno de los principales propósitos de la seguridad nacional es la salvaguardia de la soberanía e independencia del territorio nacional. Y por tanto, de aquellos elementos que lo componen, frente a los diversos riesgos y amenazas de carácter multidimensional de origen interno o externo, provocados por agentes estatales o no estatales en el que los fenómenos de la globalización han alterado la velocidad con el que operan, provocado cambios en su dirección, intensidad y expresión.

Otro de sus principales propósitos fundamentales es el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno que conforman al propio Estado.

Por lo que partiendo de estas premisas, se puede entender que la seguridad nacional es una condición esencial que debe buscarse permanentemente; a fin de lograr la preservación del Estado, teniendo como universo el conjunto de acciones políticas, económicas, sociales y militares, dinamizadas con la participación proactiva de su administración pública, a través de los tres órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión, en armonía con el accionar de la sociedad.

De tal manera, que el Gobierno Federal dentro de su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, estableció en su meta nacional un “México en Paz”, la necesidad de consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional existente como algo fundamental e imprescindible.

Ya que resulta ser el eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos que contribuyen para alcanzar el bien supremo de la seguridad del Estado. Todo ello, bajo un contexto interdisciplinario que le permita integrar de forma fehaciente a su Administración Pública Federal, con miras a fortalecer el desarrollo nacional, a través de un ambiente de paz y prosperidad.

De tal manera, que en concordancia con el citado instrumento de política pública, se desarrolló el presente trabajo de investigación, con el firme propósito de contribuir con esta expectativa, focalizando la atención en dos de los componentes principales del Sistema de Seguridad Nacional, que son: el de asesoría y consulta; así como, el de planeación y análisis, con el fin de fortalecer sus esquemas de funcionamiento.

Ya que dentro del componente de asesoría y consulta se encuentran integrados los titulares de las Secretarías de Estado que fungen como instancias de seguridad nacional, encabezadas por el titular del Poder Ejecutivo en su calidad de jefe de Estado y de gobierno, lugar en el que se toman todas las decisiones del más alto nivel en materia de seguridad nacional.

Mientras que, en el componente de planeación y análisis se diseñan las políticas, estrategias y líneas de acción a seguir en la materia, a fin de materializar las acciones tendentes a preservar el bien público de la seguridad de la nación en su conjunto.

En base a lo anterior, el presente trabajo tuvo como reto, realizar una exhaustiva y profunda investigación de los elementos que integran los citados componentes, basados en un enfoque sistémico y sustentado en la corriente del pensamiento crítico-constructivo; planteándose para tal efecto, el siguiente problema:

¿Cómo poder fortalecer los componentes de asesoría y consulta; así como el de planeación y análisis del Sistema de Seguridad Nacional, a fin de coadyuvar en la toma de decisiones estratégicas, con miras hacer más eficiente la ejecución de acciones coordinadas para hacer frente a los antagonismos que inciden en la seguridad nacional del Estado mexicano?

Teniendo como propósito final, la elaboración de una propuesta práctica, viable y factible para fortalecer dichos componentes sistémicos.

De tal manera que se trazó como hipótesis: “Que los componentes de asesoría y consulta; así como, el de planeación y análisis del Sistema de Seguridad Nacional requieren fortalecerse, a fin de que coadyuven de forma eficiente en la toma de decisiones estratégicas y en la ejecución de acciones coordinadas para hacer frente a los antagonismos que inciden en la seguridad nacional del Estado mexicano, mediante la participación proactiva de su Administración Pública Federal”.

Para poder fundamentar y comprobar la hipótesis planteada a través de argumentos y evidencias, se realizó una descripción lógica y ordenada del entorno que rodea a la seguridad nacional en México, sustentado en una serie de análisis e inferencias puntuales, lo que permitió arribar a propuestas concretas, bajo los siguientes capítulos:

En el capítulo uno, se describe un panorama general sobre la seguridad nacional, partiendo de su devenir histórico, puntualizando su estrecha vinculación con la evolución del propio Estado mexicano a través de sus dos principales vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior de la federación.

Se puntualiza el proceso en que apareció el término conceptual de la seguridad nacional dentro del contexto internacional, y en forma específica, en México a finales del siglo XX.

Posteriormente se analiza la vinculación existente entre la administración pública y la seguridad nacional, bajo un enfoque retrospectivo y presente, a fin de relacionar la importancia que existe entre estos dos ámbitos, que son imprescindibles para el buen funcionamiento y desarrollo del Estado.

Asimismo, se aborda de una forma concreta las bases jurídico-administrativas en las que se sustenta la seguridad nacional a la luz de las distintas leyes, reglamentos, planes y programas, tomando como base referencial a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Denotando el gran avance normativo que se dio en este tema entre el 2004 y el 2009, en contraste con los diversos vacíos legales que actualmente existen, factor que ha provocado la falta de certeza jurídica en la actuación de las distintas instancias responsables de su ejecución.

De igual forma, se analiza el marco conceptual de la seguridad nacional y los diversos preceptos que giran a su alrededor, lo que permitió tener una aproximación de su significado; examinándose a su vez, los diversos antagonismos que pueden incidir en esta condición vital para el Estado, precisándose que uno de los retos que tiene el país, es la construcción de una política y una doctrina nacional en esta materia.

En el capítulo dos, se analizan las bases y fundamentos del Sistema de Seguridad Nacional de México, visto bajo un enfoque sistémico, describiéndose los elementos básicos de la Teoría General de Sistemas y la estrecha relación que guarda con los ámbitos teórico-filosóficos y práctico-operativos del propio sistema.

De manera subsecuente, se profundiza en el análisis del actual Sistema de Seguridad Nacional, identificando sus cinco componentes estructurales, destacando el de asesoría y consulta; así como el de planeación y análisis.

Se describe la liga teórica universal y doctrinaria que planteó el General Gerardo Clemente Ricardo Vega García: la cual, sirvió de base para conformar el Sistema de Seguridad Nacional en vigor; aludiéndose la necesidad irrefutable de consolidar su esquema de funcionamiento, tal y como lo prescribe el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el capítulo tres se plantea un panorama general de diversos Consejos de Seguridad Nacional dentro del Continente Americano, los cuales fueron analizados de una manera objetiva, lo que permitió trazar en lo general un cuadro comparativo que permite apreciar las principales similitudes y diferencias entre estos órganos deliberativos de asesoramiento, y en lo particular con el propio Consejo de Seguridad Nacional de México.

Por lo que respecta al capítulo cuatro, se plantean diversos tópicos de carácter inédito producto de una exhaustiva investigación de campo realizada a través de diversas visitas a distintas instancias de seguridad nacional, de donde se obtuvo información fidedigna que permitió un diagnóstico puntual de la situación que se vive actualmente en torno a la materia objeto de investigación.

De tal forma, que permitió desarrollar un análisis todos los elementos que integran el componente de asesoría y consulta, entre los que destacan el *Consejo de Seguridad Nacional*, el *Gabinete de Seguridad Nacional*, el *Grupo de Coordinación Ejecutiva* y la *Secretaría Técnica del Consejo*.

Así como los *Comités Especializados* y los *Grupos de Trabajo* (los cuales se subdividen en tres clases: los *Grupos de Coordinación Interinstitucional*, los

*Grupos de Alto Nivel y los Grupos de Trabajo Multidisciplinario*) que forman parte del componente de planeación y análisis del propio Sistema de Seguridad Nacional; los cuales, se encuentran estrechamente interrelacionados.

En el capítulo cinco, se arriba al planteamiento de propuestas factibles, dada su viabilidad política, jurídica, económica y doctrinal, con el objeto de poder lograr el fortalecimiento del componente de asesoría y consulta; así como del componente de planeación y análisis del Sistema de Seguridad Nacional, bajo una visión académica, pero al mismo tiempo desde un punto de vista pragmático, apegado a la realidad del acontecer nacional.

En este sentido, se busca contribuir mediante propuestas fehacientes con los objetivos, estrategias y líneas de acción que el Gobierno Federal estableció en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para lograr la meta nacional de un “México en Paz”.

Posteriormente, se establecen diversas conclusiones en las que se acentúa la importancia del fortalecimiento de los citados componentes del sistema de seguridad nacional, a fin de coadyuvar de forma más eficaz en la planeación y en la toma de decisiones estratégicas, a efecto de lograr minimizar sus debilidades, a fin de confirmar la hipótesis que motivó el presente trabajo.

Y finalmente, en las recomendaciones, se plantean de manera concreta las diversas propuestas formuladas a lo largo de todo el proceso de investigación, a efecto de mejorar la actuación de dichos componentes, a través de la participación proactiva de los principales actores que conforman la Administración Pública Federal, lo que permitirá a su vez robustecer los demás componentes que integran el sistema objeto de estudio.

*“El ámbito de la gestión y las políticas públicas, se aplican plenamente a los entes gubernamentales que se encuentran íntimamente relacionados con la seguridad y el desarrollo nacionales, lo que contribuye fehacientemente a alcanzar la paz y el bienestar del país”.*

## **1. UN PANORAMA DE LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO.**

En los albores del siglo XXI, México, al igual que muchos países del orbe, experimenta profundas transformaciones de sus estructuras dentro de un entorno globalizado que impactan directamente en los campos político, económico, social, tecnológico y militar; los cuales, se encuentran estrechamente vinculados a los ámbitos de la seguridad y el desarrollo nacionales.

De tal forma que las nuevas exigencias y realidades que tiene el país, demandan que su administración pública sea cada vez más dinámica, eficiente y eficaz; a fin de alcanzar los objetivos nacionales permanentes y coyunturales; basados en las supremas aspiraciones e intereses nacionales.

Dentro de este contexto, la seguridad nacional resulta ser una condición esencial que debe preservar el Estado mexicano, cuyas acciones están destinadas de manera inmediata a mantener su integridad, estabilidad y permanencia, por lo que se constituye en un bien público, así como en un derecho fundamental de todos los mexicanos.

Dicha condición, permite alcanzar dos elementos sustantivos: la salvaguardia de la soberanía, la independencia e integridad del territorio nacional; así como el fortalecimiento de sus instituciones democráticas de gobierno y el mantenimiento del orden constitucional, que le dan sustento al desarrollo político, social y económico del Estado mexicano.

Bajo este enfoque, la seguridad nacional debe ser motivo de un estudio permanente, a fin de estar en capacidad de comprender sus fundamentos tendentes a coadyuvar con la acción suprema del Estado, que es la de garantizar el bien común de todos sus gobernados, a través de la seguridad y el desarrollo nacionales, cuyo binomio indisoluble resulta esencial para alcanzar su máximo potencial.

En tal sentido, el hecho de abordar en primera instancia el devenir histórico, el marco legal y la base conceptual de la seguridad nacional, permitirá tener los elementos suficientes para analizar de una manera holística el objeto de estudio del presente trabajo, bajo un enfoque retrospectivo y presente, con miras a construir de manera prospectiva, un mejor futuro de la realidad nacional.

### **1.1. La seguridad nacional dentro del devenir histórico del Estado mexicano.**

A fin de abordar el extenso campo de la seguridad nacional en México, resulta insoslayable realizar un breve análisis de su estrecha vinculación con el devenir histórico del Estado; cuyo ente jurídico se erigió cimentado en las diversas corrientes del pensamiento filosófico, ideológico y político-social de su época, basado en tres elementos básicos (pueblo, territorio y gobierno), los cuales se mantienen vigentes hasta nuestros días, dentro de su concepción dogmática.

Sobre este particular, Mario Santos Caamal, refiere que el Estado, en su esencia misma, es “una asociación humana asentada sobre un territorio, cuyos elementos principales son la población, el territorio y las instituciones nacionales”;<sup>1</sup> asimismo, señala que:

---

<sup>1</sup> Mario Santos Caamal, “Metodología de la Seguridad Nacional”, en José Luis Piñeyro (coord.), *La Seguridad Nacional en México, debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 43.

Las características fundamentales para el caso mexicano son la soberanía, el poder nacional y el proyecto de nación. La integración de estos elementos y características convierten al Estado en un ente jurídico con voluntad, decisión y poder que lo hace un actor estratégico [...], a fin de cumplir con sus funciones políticas, económicas, sociales, culturales y militares [...], con los propósitos siguientes: 1) Proporcionar el bien común y público al individuo, familia, sociedad nacional y Estado. 2) Garantizar la supervivencia del individuo, la familia, la sociedad nacional y el Estado.<sup>2</sup>

En este sentido, la garantía de supervivencia que reseña Santos Caamal, se refiere a que una de las condiciones ineludibles que debe resguardar el Estado, es la seguridad de la nación. Es decir, tiene la encomiable responsabilidad de preservar la integridad, permanencia y estabilidad del propio ente jurídico, el de sus instituciones y el orden constitucional, a fin de lograr los objetivos nacionales que permitan alcanzar su pleno desarrollo.

Por su parte, Luis Felipe Cangas afirma que, con el surgimiento del Estado moderno, la función original de éste, es la de brindar protección y seguridad a sus elementos constitutivos, al dotarlo de la *summa potesta*;<sup>3</sup> es decir, de la potestad de salvaguardar los bienes jurídicos que tutela (pueblo, territorio y gobierno).

De tal manera, que surgió como una aspiración de la sociedad para constituirse por voluntad propia en la institución histórica, política y jurídica que actualmente coexiste. De ahí que sea el único ente al que se le atribuye la facultad del monopolio de la fuerza, a fin de garantizar la seguridad y el resguardo de la nación.

Partiendo de estas premisas, es importante aludir, que las vertientes de la seguridad nacional: la seguridad interior y la defensa exterior de la federación, han estado presentes desde el origen y la conformación del Estado mexicano.

---

<sup>2</sup> Mario Santos Caamal, op. cit. p. 43.

<sup>3</sup> Luis Felipe Cangas, "Nociones de la Seguridad Nacional", en Cristián Castaño Contreras, (coord.), *Seguridad Nacional de México, una aproximación a los retos del futuro*; México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2011, p. 87

Sus referentes históricos previos a la independencia de México, lo constituyen; por una parte, la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que en sus artículos 170, 171, 356, 362 y 365, tipificaban la potestad del rey para conservar el orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, así como disponer de una fuerza militar permanente de tierra y mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.<sup>4</sup>

Y por otro lado, se encuentra el decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que en su artículo 160, emitía que al supremo gobierno le correspondía la organización, planeación, distribución y movilización de la fuerza armada y las milicias nacionales para “asegurar la tranquilidad interior del Estado; o bien, para promover su defensa exterior; [...]”.<sup>5</sup>

Ya como Estado independiente, en los artículos 110, fracción X de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;<sup>6</sup> 17, fracción XVII de la cuarta ley de la Constitución Política de la República Mexicana de 1836;<sup>7</sup> 85, fracción VI de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857,<sup>8</sup> y en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,<sup>9</sup> se estableció:

---

<sup>4</sup> Cortes de Cádiz, *Constitución Política de la Monarquía Española*, disponible en [http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc\\_0007\\_cons\\_1812.pdf](http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc_0007_cons_1812.pdf) (consultado el 25 de septiembre de 2013).

<sup>5</sup> Supremo Congreso Mexicano, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

<sup>6</sup> Congreso General Constituyente, *Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos de 1824*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

<sup>7</sup> Congreso General, *Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1836.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

<sup>8</sup> Congreso Extraordinario Constituyente, *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

<sup>9</sup> Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

Que como parte de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, está la de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación.

Cabe señalar que con la modificación tipificada en la reforma constitucional del Artículo 89, Fracción VI en 1944, se incluyó el empleo de la Fuerza Aérea Mexicana, como parte de la fuerza armada permanente.

Sobre este punto, Martha Beatriz Loyo Camacho, señala que “dicha reforma también fue necesaria en razón de que en 1917, cuando se promulgó la Constitución, no se tenía contemplada a la Fuerza Aérea dentro del cuerpo normativo de la Ley Orgánica del Ejército, vigente desde 1900”.<sup>10</sup>

Es bajo este contexto histórico-normativo, que surgen las acepciones de la seguridad interior y la defensa exterior como elementos sustantivos del Estado, al quedar plasmadas en las diversas constituciones políticas que han regido la vida del país desde hace 190 años, mismas que sustentaron el empleo de las fuerzas armadas por parte del Poder Ejecutivo durante los siglos XIX y XX, para hacer frente a los diversos antagonismos que incidieron en su estabilidad e integridad.

Es importante destacar que el término de seguridad nacional como tal, apareció por primera vez en los Estados Unidos de América (EUA) con el “*Acta de Seguridad Nacional*” de 1947;<sup>11</sup> logrando consolidarse como una política de Estado en ese país durante la llamada guerra fría.

Sobre este particular, Sergio Aguayo refiere que este concepto fue utilizado por los EUA para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las

---

<sup>10</sup> Martha Beatriz Loyo Camacho, *El Proceso de Institucionalización del ejército mexicano 1917 a 1931*, México, Porrúa, 2003, p. 96.

<sup>11</sup> Comité de Inteligencia del Senado de los EUA, *National Security Act of 1947*, disponible en <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2013).

amenazas de la ideología del comunismo internacional, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares.<sup>12</sup>

Bajo este tenor, el desarrollo de la visión contemporánea de la seguridad nacional se vio afectada por este origen e influenciado por la estrategia que siguió EUA de la contención comunista, de tal forma que la ideología del anticomunismo, propia de la llamada guerra fría, le dio su sentido doctrinal, y la desconfianza entre las naciones le proporcionó su propia dinámica.

Con la generalización del empleo de esta nueva categoría política, el plano militar se convirtió en uno de los pilares de las relaciones internacionales. Esta tendencia se manifestó a través de diversas confrontaciones armadas y del intervencionismo de las grandes potencias en los países denominados del tercer mundo.

De igual forma, el desarrollo del concepto de la seguridad nacional tuvo diversas variantes dentro del Continente Americano, particularmente en Centro y Suramérica, al mantener la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba el de la sociedad, considerando que este objetivo se lograba con el control militar.

Otro aspecto importante en la evolución de este concepto de manera universal, fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno, que si bien, la doctrina de seguridad nacional ubicó como principal enemigo al comunismo internacional, con epicentro en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y regionalmente en Cuba, se entendía que eran los EUA a quien le correspondía oponerse a esos países.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Sergio Aguayo, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 2.

<sup>13</sup> *Ibidem.*, pp. 12-13.

Es así, que algunos países latinoamericanos enfrentaron al llamado enemigo interno (supuestos agentes comunistas locales y grupos subversivos); que podían ser cualquier grupo disidente o persona que se opusiera al régimen de los gobiernos dictatoriales de corte militar.

De tal forma que en los años ochenta, tal y como lo afirma Sergio Aguayo,<sup>14</sup> la seguridad nacional como concepto, ya formaba parte del vocabulario de los especialistas internacionales y de forma particular en América Latina, se asociaba con el empleo del petróleo y la pacificación de Centroamérica, asociando su concepto a los preceptos de política exterior y al papel de las fuerzas armadas en los países del hemisferio.

Al respecto, Leonardo Curzio señala que el concepto de seguridad nacional se asoció con un “enfoque político general”, llegando así a México a finales de la década de los setentas con su inclusión en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* de José López Portillo;<sup>15</sup> representando uno de los primeros intentos para incorporar el tema de la seguridad nacional en la agenda política de México.

Posteriormente, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se estableció por primera vez el concepto de “seguridad nacional”, observándose una conexión entre lo exterior y lo interior, al señalarse que México fundaba su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras.<sup>16</sup>

En los planes nacionales de desarrollo subsiguientes, se continuó abordando este concepto dentro de un contexto más amplio en cuanto a los bienes jurídicos

---

<sup>14</sup> Sergio Aguayo, op. cit., p. 81.

<sup>15</sup> Leonardo Curzio, *La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos*, UNAM, México, 2007, p. 9.

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p. 85.

tutelados que busca proteger, definiéndose con mayor claridad, que es un bien público que el Estado busca preservar como una condición esencial de carácter permanente, para el logro de los objetivos nacionales.

En base a lo anteriormente expuesto, se puede resumir lo siguiente:

Primero, que desde la independencia de México, la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación se encuentran estrechamente vinculadas con el devenir histórico del Estado mexicano, cuyas acepciones han permanecido plasmadas en las diversas constituciones políticas que han regido la vida nacional.

Estas se vieron reflejadas en diversos hechos y realidades que han transformado los ámbitos político, económico, social y militar del país, y hasta la fecha son un activo imprescindible para preservar la integridad, permanencia y estabilidad del Estado mexicano.

Segundo, el concepto formal y filosófico de la seguridad nacional surgió en los EUA, durante la llamada guerra fría, este fue adoptado de forma desigual en distintos países del continente americano gobernados por diversos regímenes dictatoriales, y que a diferencia de estos, México acogió esta figura, en razón de su íntima relación que tiene con el desarrollo nacional y a su vinculación histórica que tiene con el Estado mexicano, manifestada a través de sus dos vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior.

Tercero, dichos referentes históricos, son muy valiosos para poder comprender de manera objetiva la forma en la que ha evolucionado el concepto de la seguridad nacional en México y de esta forma, estar en capacidad de relacionarlos con otros aspectos significativos que se tratarán a lo largo del presente trabajo, a fin de formular propuestas fehacientes para fortalecerlo bajo un enfoque sistémico.

## 1.2. La administración pública y su vinculación con la seguridad nacional.

El estudio de la administración pública constituye una de las disciplinas más complejas en el concierto de las ciencias sociales y forma parte de uno de los más importantes objetos de investigación de nuestros tiempos; ya que se encuentra estrechamente relacionado con la formación y evolución de los Estados modernos, este tiene un efecto directo en la sociedad a través del diseño e implementación de políticas públicas que se materializan a través de una eficaz gestión pública.

De tal forma que, como lo señala Alejandro Carrillo Castro, tradicionalmente se ha definido al Estado moderno como “la representación jurídica de la población que radica en un territorio propio y se gobierna de manera soberana. A su vez, el Gobierno es quien representa jurídicamente al Estado para el cumplimiento de las funciones que la población le tiene atribuidas en su Constitución Política”.<sup>17</sup>

En este sentido, la administración pública en México, como actividad humana, objeto de estudio y fenómeno real, data desde la creación del Estado mexicano; mismo que se fue adaptando a las distintas formas de gobierno que prevalecieron en México a lo largo de su historia;<sup>18</sup> y a los hechos y realidades que se manifestaron a través de las dos vertientes de la seguridad nacional (la seguridad interior y la defensa exterior), como ya se evidencio anteriormente.

Dentro de ese período histórico, la administración pública se caracterizó por la integración de diversas Secretarías de Estado y departamentos administrativos; conformándose desde los inicios de su vida independiente, por cuatro Secretarías de Estado y del despacho: el de Relaciones Interiores y Exteriores; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Hacienda, así como el de Guerra y Marina.

---

<sup>17</sup> Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”, en *200 Años de Administración Pública en México*, tomo II, vol. 1, INAP., México, 2011, p. 11.

<sup>18</sup> José Juan Sánchez, “Los nudos históricos de la administración pública”, en *La Administración Pública Mexicana ante el futuro*, Revista de Administración Pública No. 100, INAP., México, 1999, pp. 113-142.

Cabe destacar que desde el nacimiento del Estado mexicano en el siglo XIX, al igual que en otros Estados en el mundo, han existido hasta nuestros días diversos Ministerios o Secretarías de Estado, que se encuentran vinculados a los temas de seguridad nacional, relacionados con la vida y el orden interno del país, a los asuntos de la guerra o de la defensa nacional, de relaciones exteriores y en el marco de la hacienda pública.

A dichos Ministerios o Secretarías les fueron destinados el mayor número de recursos presupuestales para su mantenimiento y preservación, particularmente durante todo el siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX; en este sentido, Alejandro Carrillo, señala que:

Los recursos más importantes de la magra hacienda del gobierno se destinarán en un altísimo porcentaje a sufragar los gastos de la *Secretaría de Guerra y Marina*, así como de la encargada de su soporte financiero, la *Secretaría de Hacienda*, las cuales mantuvieron un sitio preponderante en la administración pública del país a lo largo de todo el siglo XIX y durante el primer cuarto del siglo XX, si se les compara con el resto de los “ramos” administrativos que dependían igualmente del Ejecutivo Federal.<sup>19</sup>

Esta situación se debió principalmente a que el país atravesó por distintas etapas que se caracterizaron según lo afirma Carlos Alvear,<sup>20</sup> por la gran inestabilidad política que surgió en el país como consecuencia de las múltiples confrontaciones entre monárquicos-republicanos; federalistas-centralistas; así como, entre liberales y conservadores, provocando con esto diversos periodos de conflictos internos y el surgimiento de intervenciones extranjeras.

Ya durante la era porfiriana, se logró una paz relativa en el que se impulsó el desarrollo de ciertos sectores del país; en contraste, con una profunda desigualdad y pobreza extrema que subsistía en gran parte de la población mexicana de aquella época.

---

<sup>19</sup> Alejandro Carrillo Castro, op. cit., p. 48.

<sup>20</sup> Carlos Alvear Acevedo, *Historia de México*, México, Limusa, 2006, pp. 243-267.

Posteriormente, a principios del siglo XX se desarrolló la revolución mexicana, caracterizándose por ser una lucha armada entre caudillos, cuyas consecuencias modificó radicalmente las estructuras políticas, económicas y sociales del país, al promulgarse la Constitución Política el 5 de febrero de 1917; instituyéndose como la primera Carta Magna eminentemente social del mundo; en donde quedaron plasmados los objetivos nacionales que actualmente nos rigen.

De tal manera que, dentro de los episodios relacionados con la seguridad interior, resulta conveniente resaltar algunos episodios en donde el Poder Ejecutivo Federal en turno, tuvo la necesidad de emplear a las fuerzas del Estado, a fin de hacer frente a diversos conflictos internos, destacándose entre otros:

El movimiento cristero de 1926, donde se desplegó a las Fuerzas Armadas para controlar el levantamiento armado de un sector de la población católica.

Así como, el movimiento estudiantil de octubre de 1968 en la ciudad de México, en el que se empleó a las fuerzas armadas, motivado por la proximidad de los juegos olímpicos que se realizaron en ese mismo año, dada la incapacidad de las fuerzas del orden público para controlar el orden interno.<sup>21</sup>

Asimismo, durante las décadas de los sesenta y setenta, se puso de manifiesto el activismo armado de Genaro Vázquez y de Lucio Cabañas, este último encabezando el partido de los pobres en el Estado de Guerrero.

Posteriormente durante la década de los noventa se desarrollaron las actividades de grupos armados del autodenominado Ejército Popular Revolucionario (EPR) y del grupo inconforme autoproclamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

---

<sup>21</sup> Pablo Moctezuma Barragán, *El movimiento de 1968*, disponible en <http://www.mexteki.org/Movimiento%201968.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2013)

Este último con gran cobertura mediática y participación de organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales. Ya durante el presente siglo, y ante la incapacidad de algunos cuerpos policiacos para enfrentar a la delincuencia organizada, nuevamente se acudió al empleo de las fuerzas armadas, a fin de coadyuvar con las autoridades civiles dentro del ámbito de la seguridad pública.

Como se puede apreciar, en diversas etapas de la historia del país, el Ejecutivo Federal ha hecho uso de su facultad constitucional de emplear a las fuerzas armadas permanentes; así como a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de garantizar el orden constitucional y preservar las instituciones del país.

En su momento, estas decisiones generaron diversas controversias y al mismo tiempo serios cuestionamientos por el uso de las fuerzas del Estado; dado a la falta de un marco legal que regule con claridad el ámbito de la seguridad interior; así como, la delimitación de las facultades y obligaciones inherentes a los entes del Estado en esta materia.

Por lo que respecta a la vertiente de la defensa exterior de la federación, México participó durante los siglos XIX y XX en diversos hechos bélicos en defensa de su soberanía e independencia; destacándose entre otros hechos, los siguientes:

- El intento de reconquista de España en 1829.
- La guerra de Texas en 1836.
- La primera intervención francesa de 1838 conocida como la guerra de los pasteles.
- La primera intervención norteamericana de 1846-1848.
- La segunda intervención francesa de 1862-1867.
- La segunda intervención norteamericana de 1914.
- Y finalmente, durante la segunda guerra mundial, con la destacada participación del escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana.

En dichos conflictos bélicos, se adoptó una serie de acciones y medidas diplomáticas y militares, para hacer frente a las amenazas provenientes del exterior (España, Francia, EUA y los países del eje), alcanzándose gloriosos éxitos, pero también notables fracasos, como fueron las guerras de Texas y la de México-EUA,<sup>22</sup> al haberse afectado la integridad y la soberanía nacional con la separación de Texas y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

En base a la experiencia de los citados referentes históricos beligerantes y a otros hechos contemporáneos, México busca desarrollar nuevos procesos de gestión pública que requieren de la participación integral de todos los entes del Estado y de la sociedad en su conjunto, privilegiándose los consensos dentro de la agenda nacional; así como, la coordinación y la cooperación entre las distintas instituciones públicas, como una condición ineludible para el buen gobierno.

Dentro de este contexto, se encuentran inmersas las diversas instituciones vinculadas a los temas de la seguridad y defensa nacionales, como elementos coadyuvantes de la soberanía y la integridad territorial, reconociéndose hoy en día que la participación integral de todas las dependencias y entidades de la administración pública, son esenciales para preservar este bien público.

Uno de estos entes, lo constituye la Secretaría de la Defensa Nacional, el cual se instituye como un *organismo político administrativo del Poder Ejecutivo Federal*, cuyas funciones específicas las dicta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a su vez como *Cuartel General Superior del Ejército y Fuerza Aérea*, responsable de organizar, equipar, educar, capacitar y desarrollar a estas fuerzas armadas, mediante programas de corto y mediano plazo.

---

<sup>22</sup> Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *México frente a Estados Unidos: Un Ensayo Histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 186-187.

Permitiendo de esta manera cumplir con sus misiones generales que les dicta el artículo 1/o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, misma que señala lo siguiente:

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.<sup>23</sup>

Hoy en día, no existe duda que esta secretaría es uno de los pilares fundamentales del Estado mexicano, en virtud de que ha demostrado a lo largo de su devenir histórico, su alto grado de lealtad y entrega a la patria; el cual, como dependencia de la Administración Pública Federal y como institución armada permanente guarda un enfoque eminentemente público al servicio de la sociedad.

Sin embargo, es importante reconocer que bajo una visión más integral e incluyente, los asuntos relativos a la seguridad nacional, no deben ser del ámbito exclusivo de las fuerzas armadas o de las dependencias responsables del orden interno, sino que involucran a un mayor número de actores de la administración pública pertenecientes a los tres órdenes de gobierno y a los tres poderes de la unión.

Temas que impactan directamente en la agenda nacional e internacional, dado a sus efectos de carácter multidimensional que inciden directamente en la seguridad y en el desarrollo nacionales, tal y como se prescribe en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, rubro que se abordará con mayor detalle dentro de la siguiente parte que se tratará a continuación.

---

<sup>23</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, LXI Legislatura, 3 de abril de 2012, p. 1.

### **1.3. Bases jurídico-administrativas en las que se sustenta la seguridad nacional.**

Si bien las acepciones sobre la seguridad interior y la defensa exterior han estado tipificadas desde la primera Constitución Política de 1824, el marco normativo que regula a la seguridad nacional de México es relativamente reciente.

Ya que fue hasta el 5 de abril de 2004 que se legisló dentro del sistema jurídico mexicano, al reformarse el artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), facultándose al Congreso de la Unión "para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones".

Asimismo, se reformó el artículo 89, fracción VI, al incluir dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, el "preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación".<sup>24</sup>

Como se puede apreciar, el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la ineludible obligación constitucional de preservar la seguridad nacional, ya que en su calidad de jefe de Estado y de gobierno, tiene la potestad de considerar a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como, de promover la coordinación y cooperación de los poderes legislativo y judicial, a fin de asumir esta alta responsabilidad.

Bajo este referente, a continuación se enunciarán los principales instrumentos jurídicos derivados de la CPEUM en materia de seguridad nacional:

---

<sup>24</sup> Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, 11 de junio de 2013, p. 60.

En primer lugar, se cita a la *Ley de Seguridad Nacional*, promulgada el 31 de enero de 2005;<sup>25</sup> cuyo contenido normativo destaca lo siguiente:

- La definición de la seguridad nacional y sus amenazas;
- La integración del Consejo de Seguridad Nacional;
- Las funciones del secretario ejecutivo y técnico del consejo;
- El manejo de la inteligencia.
- El control legislativo,
- El acceso a la información pública y la protección de los derechos de las personas.
- La cooperación de las instancias municipales y locales;
- Y las diversas atribuciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Sobre esta legislación, se observa que la definición de la seguridad nacional no es precisa, ya que se considera como un conjunto de acciones a seguir en lugar de concebirla como una condición por alcanzar; es decir, no se visualiza como un fin, sino como un medio.

Respecto a las amenazas que tipifica, algunas de ellas parecieran de origen que le competen al ámbito de la seguridad pública, sin que se precise cuando inciden en el ámbito de la seguridad nacional; asimismo, no se establecen las funciones que le corresponden a cada una de las instancias de seguridad nacional; entre otros aspectos; percibiéndose que existen grandes vacíos legales, que generan poca claridad para garantizar esta condición como bien público.

Sobre este particular, Marco Antonio López Valdez, se pronunció en los siguientes términos:

---

<sup>25</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, LXI Legislatura, 26 de diciembre de 2005, pp. 1-16.

Consideramos que la nueva Ley de Seguridad Nacional no determina concretamente el concepto y los alcances de la seguridad nacional, ni tampoco los fundamentos para su comprensión; se hace referencia sobre la base de los nuevos e impactantes acontecimientos; se requiere, en nuestra opinión, que dicha Ley considere a los cuatro campos del poder nacional, no únicamente que sea un paliativo ante las amenazas delincuenciales, y que la misma establezca una verdadera doctrina de seguridad nacional.<sup>26</sup>

Aunado a lo anterior, se considera que uno de los aspectos que más adolece dicho marco normativo, es que no consideró lo referente a la seguridad interior y a la defensa exterior de la federación, por lo que la citada ley se hace disfuncional para poder operar dichas vertientes de la seguridad nacional.

Por tal razón, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión en el 2009, una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, la cual pretendía definir el procedimiento de participación de las fuerzas armadas y sus atribuciones en la seguridad interior, a fin de dar certidumbre jurídica a la actuación de sus integrantes.

Además, proyectaba definir la actuación de los entes del Estado en el marco de la defensa nacional de la federación; sin embargo, debido a la falta de consenso dentro de las Cámaras de Diputados y Senadores, hasta la fecha se encuentra pendiente de ser valorada de nuevo por parte del Congreso de la Unión.

En este sentido, resulta pertinente citar el contenido de algunas partes de la valoración de la minuta de la Cámara de Diputados, elaborada con motivo de la mencionada iniciativa, enviada por el presidente a la Cámara de Senadores el 21 de abril del 2009; la cual, establece en sus numerales 3, 5, 6 y 7, lo siguiente:

3. La Ley de Seguridad Nacional, es omisa respecto al concepto de seguridad interior previsto en el referido artículo constitucional, y por lo mismo, no prevé los supuestos en los cuales se debe considerar que está afectada la seguridad interior ni establece un procedimiento para que los Poderes de la Unión presten protección a los Estados en caso de trastorno interior.

---

<sup>26</sup> Marco Antonio López Valdez, *La Seguridad Nacional en México*, México, Ed. Porrúa, 2006, p. 96.

5. La seguridad nacional supone la identificación de las amenazas y riesgos que pueda sufrir un país a través de acontecimientos que se suscitan a nivel interno y en el entorno internacional. Su definición, en principio, debería responder al interés nacional, esto es, a la promoción de las prioridades de una sociedad con vistas a garantizar su bienestar, su supervivencia y su defensa ante amenazas y vulnerabilidades potenciales y en curso.

6. Resulta evidente que, desde la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, las necesidades que obligaron a su creación han cambiado. La iniciativa así lo argumenta al manifestar que la realidad nacional exige revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente y dar determinación legal al concepto de seguridad interior para establecer las reglas con las que el Estado deba actuar en esta materia.<sup>27</sup>

Sobre este apartado, se considera adecuado que esta actividad legislativa se retome, a efecto de que se conceptualice los términos de seguridad nacional, seguridad exterior y seguridad interior, a fin de diferenciarlos plenamente del término de seguridad pública, lo que permitirá establecer los fundamentos formales que garanticen estos cuatro planos de la seguridad en México, bajo un enfoque multidimensional e interdisciplinario, sustentados en la realidad del país.

En segundo lugar, se ubica a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>28</sup> destacándose en su artículo 3/o. fracción XII, la definición sobre seguridad nacional, que es distinta a la establecida en la Ley de Seguridad Nacional, que a diferencia de esta, si contempla las acepciones de la seguridad interior y a la defensa nacional, aunque no llega a definir las, ni tampoco precisa su marco de actuación.

Esta ley trata entre otros aspectos, todo lo referente a la clasificación de la información pública (reservada o confidencial) que esté en poder de algún sujeto obligado (instituciones públicas), siempre y cuando incidan o pongan en peligro a la seguridad nacional al hacerse pública.

---

<sup>27</sup> Cámara de Diputados, *Proyecto de dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional*, Comisiones Unidas de Gobernación, DD.HH. y de Defensa Nacional, pp. 9-10.

<sup>28</sup> Cámara de Diputados, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, LXI Legislatura, 8 de junio de 2012, p. 2.

En tercer lugar, se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); reformada el 2 de febrero de 2013, en el que se destaca la ampliación de las facultades de la *Secretaría de Gobernación*, establecidas en su artículo 27, en materia de seguridad nacional, estableciéndose en su fracción XXV, lo siguiente:

“Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde”.<sup>29</sup>

Asimismo, en la fracción XXVIII, indica que debe “Establecer mecanismos e instancias para [...] el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública y de seguridad nacional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.<sup>30</sup>

En su fracción XXIX, tipifica que dicha secretaría le toca “Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, [...] que se requiera de las dependencias y organismos competentes en dichas materias [...]”.<sup>31</sup>

De igual forma, en su fracción XXX, establece que deberá “Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, a través de la comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral, prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional”.<sup>32</sup>

Además de lo enunciado, se logra percibir que se le otorgaron mayores facultades para coordinar a las distintas dependencias de la Administración Pública

---

<sup>29</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, LXII Legislatura, 2 de abril de 2013, p. 9.

<sup>30</sup> *Ibíd.*

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> *ibíd.*, pp. 9-10.

Federal en diversas materias que disponga el Ejecutivo Federal, particularmente en materia de seguridad pública.

Como parte de esta ley, en el artículo 29, fracción VI, señala que a la Secretaría de la Defensa Nacional, le corresponde “Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil”; sin embargo, no establece de forma tácita el término de seguridad nacional.<sup>33</sup>

En relación con la Secretaría de Marina, en el artículo 30 fracción XV, únicamente se establece que debe “Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, [...]” y en su fracción XX enmarca que debe “Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, [...]”.<sup>34</sup>

En base a lo anterior, se observa que a pesar de haberse efectuado recientemente una reforma a este ordenamiento, no se consideraron las adecuaciones para contemplar las funciones de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal que tienen una responsabilidad en la Ley de Seguridad Nacional; salvo el caso de la Secretaría de Gobernación.

Resulta significativo puntualizar que con la reciente reforma a la LOAPF; las Secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública, fueron cesadas de dicho ordenamiento; transfiriendo sus responsabilidades a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

---

<sup>33</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración...*, p. 12.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 14.

Que en el primero de los casos, se trasladaron a la Secretaría de Gobernación y en el segundo caso, pasará a diversas unidades de auditoría preventiva que se establecerán en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; reduciéndose de 18 a 16 Secretarías de Estado.

En cuarto lugar, se ubica a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que en su artículo 1/o., fracciones I y II, establece dentro de sus misiones generales, el “Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación” y “Garantizar la seguridad interior”;<sup>35</sup> cuyos aspectos se encuentran debidamente vinculados con lo establecido en el artículo 89, fracción VI de la CPEUM.

En quinto lugar, se encuentra la Ley Orgánica de la Armada de México, que en su artículo 1/o. establece que es “una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país,”<sup>36</sup> señalando que lo hará en los términos que dicta la CPEUM, las leyes secundarias y los tratados internacionales.

Dicho artículo fue reformado el 31 de diciembre de 2012, con el fin de enfatizar que todas sus acciones que desarrollan se encuentran apegadas estrictamente al marco normativo vigente.

En sexto lugar, está el Código de Justicia Militar, que en su título séptimo,<sup>37</sup> tipifica que la rebelión y la sedición son conductas consideradas como delitos contra la seguridad interior de la nación; cabe aclarar, que este conjunto unitario, ordenado y sistematizado de normas, sólo aplica dentro del fuero militar, pero su

---

<sup>35</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Ejército...*, p. 1.

<sup>36</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Armada de México*, LXII Legislatura, 31 de diciembre 2012, p. 1.

<sup>37</sup> Cámara de Diputados, *Código de Justicia Militar*, LXI Legislatura, 9 de abril de 2012, p. 42.

esencia jurídica resulta ser muy precisa para este tipo de delitos, cuando se atentan contra las instituciones del país por parte de personal militar.

En séptimo lugar, se ubica el libro segundo, título primero del Código Penal Federal que establece los delitos contra la seguridad de la nación,<sup>38</sup> siendo los siguientes:

- Del artículo 123 al 126 se tipifica lo relacionado a la traición a la patria.
- Del artículo 127 al 129 se constituye lo relativo al espionaje.
- En el artículo 130 se establece lo referente a la sedición.
- En el artículo 131 se describe lo relacionado al motín
- Del artículo 132 al 138 concierne a la rebelión.
- Del artículo 139, 139 Bis y 139 Ter. se define lo relacionado al terrorismo.
- En el artículo 140 se funda lo relativo al sabotaje.
- En el artículo 141 se instituye lo relacionado a la conspiración.
- Y finalmente, del artículo 142 al 145 se definen las disposiciones comunes relacionadas con los delitos anteriormente citados.

En octavo lugar, está el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, publicado en el diario oficial de la federación el 29 de noviembre de 2006.<sup>39</sup>

Dicho reglamento, tiene por objeto establecer políticas, criterios, sistemas, procesos y procedimientos para promover las acciones de coordinación en la materia; enfatizando las funciones del secretario ejecutivo del consejo de seguridad nacional; así como, define las distintas tareas a cargo del secretario técnico del

---

<sup>38</sup> Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*, LXI Legislatura, 7 de junio de 2013, pp. 28-34.

<sup>39</sup> Presidencia de la República, *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*, 2006, pp. 1-8.

mencionado consejo, destacando lo referente a la elaboración del Programa para la Seguridad Nacional, a partir de lo siguiente:

- Que la toma de decisiones corresponde al Presidente de la República, con apoyo del consejo.
- Que la integración de inteligencia estratégica se encuentra a cargo del CISEN.
- Que la promoción de políticas públicas son responsabilidad del secretario técnico del consejo.
- Que la planeación y dirección de emergencias y operaciones, le corresponden a las diversas dependencias competentes.
- Y que los mecanismos de control, vigilancia y alarma son responsabilidad del secretario ejecutivo, a través del CISEN.

Asimismo, prevé el establecimiento de comités especializados, a fin de coordinar y dirigir las actividades que permitan hacer frente a los antagonismos a la seguridad nacional y dar atención integral a la Agenda Nacional de Riesgos.<sup>40</sup>

Sin embargo, se observa que este marco regulatorio, resulta ser insuficiente ya que no delimita las diversas funciones que deben desarrollar las instancias de seguridad nacional, concretándose solo a delimitar las tareas del secretario ejecutivo y del secretario técnico del consejo; así como las asignadas al CISEN; definiendo únicamente que cada instancia las desarrollará de acuerdo a sus competencias y con los recursos presupuestales que ya tienen aprobados.

En noveno lugar, se encuentra el Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018 (actualmente está en proceso de integración por parte de la secretaría técnica del Consejo de Seguridad Nacional, cuya publicación está prevista que se realice en el diario oficial de la federación para finales del mes de mayo de 2014).

---

<sup>40</sup> Presidencia de la República, *Reglamento para la Coordinación...*, p. 4.

Dicho programa, es el documento rector que guiará la política de seguridad nacional del Estado mexicano, a fin de garantizar la viabilidad del proyecto de nación establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; en donde se prevé que se detallarán las prioridades y la visión del Gobierno de la República en esta materia, a través de la delineación sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

De tal forma, que en base a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo en vigor, se estima que en dicho programa se consideren aquellos factores que pueden vulnerar las condiciones del desarrollo nacional y la consecución de las metas nacionales; así como, se tomen como referentes los siguientes aspectos:

- El entendimiento de la política de Seguridad Nacional como una función esencial del Estado mexicano y una condición que salvaguarda los derechos de los ciudadanos.
- La conceptualización de la seguridad nacional en términos multidimensionales.
- La consolidación del sistema de seguridad nacional como eje rector de las políticas que contribuyen a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
- La identificación, dimensionamiento y jerarquización de los efectos de diversos factores internos y externos que pueden constituirse en riesgos y amenazas a la seguridad nacional.
- La definición de México como una nación soberana e independiente que asume sus compromisos con la comunidad internacional y los términos de la cooperación bilateral, regional y multilateral en función de sus intereses y objetivos nacionales.

- La promoción de los intereses estratégicos y los objetivos nacionales por medio de una política integral que prevé el impacto de las tendencias locales y globales sobre seguridad del Estado mexicano.
- La consideración de la Política Nacional de Defensa como componente central de la estrategia de seguridad y defensa del territorio nacional.
- El fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano para generar inteligencia estratégica y permitir la toma oportuna de decisiones en materia de seguridad nacional.

Es importante señalar que en el anterior Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, se destacó la clasificación de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional,<sup>41</sup> así como la formulación del Sistema de Seguridad Nacional.<sup>42</sup>

Cabe señalar que dentro de las principales debilidades que tuvo este programa, fue que no se le asignaron recursos presupuestales para su operacionalización; así como, no se definieron las funciones de las instancias de seguridad nacional para su puesta en marcha.

En décimo lugar, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que establecen de manera precisa las 5 metas nacionales propuestas por el Gobierno Federal, con el fin de alcanzar:

- Un México en Paz.
- Un México Incluyente.
- Un México con Educación de Calidad.
- Un México Próspero.
- Y un México con Responsabilidad Global.

---

<sup>41</sup> Secretaría de Gobernación, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009) (consultado el 27 de octubre de 2013).

<sup>42</sup> *Ibidem.*, pp. 11-12.

Por lo que respecta a la meta nacional de un “México en Paz”, en materia de seguridad nacional cita que “Una política integral de seguridad nacional del Estado mexicano, en su aspiración por tutelar e impulsar los intereses estratégicos nacionales, deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del Estado;”<sup>43</sup> así mismo, señala, que:

Es fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan, a fin de reducir sus efectos negativos, revertirlos gradualmente y establecer los mecanismos de corto y largo plazo que generen inercias favorables que se arraiguen, permanezcan y se consoliden en la sociedad.

Al ampliar el concepto de seguridad nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. [...], se debe transitar hacia un modelo de seguridad nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la seguridad nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.<sup>44</sup>

Basado en lo anterior, se percibe que los nuevos antagonismos que inciden en la seguridad nacional tienen un carácter multidimensional, por lo que el Gobierno Federal busca transitar hacia un nuevo modelo de seguridad nacional, ampliando su concepto, a fin de que permita enfrentar los retos y desafíos que tiene el Estado mexicano de una forma integral, mediante la participación proactiva de diversos actores que integran la vida nacional.

Entre dichos actores, se debe considerar la participación de todas las dependencias de la Administración Pública Federal, ya que de esta manera se podrían vincular los axiomas de seguridad y desarrollo nacional, a fin de estar en capacidad de atender no tan sólo los efectos del problema, sino también las causas de forma preventiva, antes de que se conviertan en un asunto de seguridad nacional.

---

<sup>43</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, p. 31.

<sup>44</sup> *Ibídem*.

Asimismo, señala que es fundamental “consolidar el funcionamiento del sistema de seguridad nacional, eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos que contribuyen [...], en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”.<sup>45</sup>

Aunado a lo anterior, resalta para los fines de este trabajo, lo establecido en la estrategia 1.2.1. “Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, dentro de las siguientes líneas de acción:

- 1). Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos, que den sustento a la definición de la política general de seguridad nacional que identifique las vocaciones y fortalezas nacionales, así como los intereses estratégicos de México en el entorno global.
- 3). Promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de seguridad nacional, con pleno respeto a la soberanía nacional, al Pacto Federal, así como a los derechos humanos.
- 4). Impulsar el desarrollo del marco jurídico en materia de seguridad nacional, que fortalezca las capacidades de las instituciones del Estado y de su personal con funciones relacionadas con la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en el marco de un Estado democrático y de derecho.
- 5). Establecer canales adecuados de comunicación con la ciudadanía que permitan su participación corresponsable en la preservación de la seguridad nacional, así como promover la difusión de una cultura de seguridad nacional.<sup>46</sup>

Por lo que se refiere a este apartado de bases jurídico-administrativas, se puede señalar en resumen, que a pesar de que el Estado mexicano ha desarrollado un gran avance jurídico en la materia desde el 2004; todavía existen múltiples vacíos legales que no permiten dar certeza jurídica a la actuación de las instancias responsables de su ejecución.

---

<sup>45</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional...*, p. 31.

<sup>46</sup> *Ibidem.*, pp. 106-107.

De tal manera que se requiere seguir legislando en la materia, a fin de que se refuerce su marco normativo, lo que permitirá contemplar los supuestos relacionados con la seguridad interior y la defensa nacional; redefinir su concepto y delimitar las funciones de sus actores; a efecto de sentar las bases para el diseño de una política y una doctrina en este rubro bajo una visión de Estado; que ligue a los 3 órdenes de gobierno, a los 3 poderes de la unión y a la sociedad en general.

#### **1.4. Marco conceptual de la seguridad nacional.**

El estudio de la seguridad nacional, ha inducido a los diversos especialistas, investigadores y académicos en la materia, a profundizarse en los diversos preceptos multifacéticos existentes, los cuales están íntimamente relacionados con otros ámbitos del conocimiento y de la actividad humana, como son: la historia, el derecho, la filosofía, las ciencias políticas y militares, la economía, la sociología, la geografía, la estadística, las relaciones internacionales, entre otras.

En este sentido, dichos expertos en la materia como Leonardo Curzio, han señalado que:

El concepto de seguridad nacional todavía resulta polémico en México. Las connotaciones políticas e ideológicas que se han ido sedimentando en él no han facilitado un debate constructivo [...]. El nuevo concepto de seguridad nacional supondría formular nuevos fundamentos para que sea socialmente aceptado, políticamente correcto y culturalmente unificador.<sup>47</sup>

Por su parte, Gerardo Clemente Ricardo Vega García afirma que:

Las ideas y conceptos sobre seguridad nacional son motivo de grandes controversias, polémicas y puntos de vista, es muy frecuente por quienes abordan el tema, el tomar como modelo típico al de Estados Unidos de Norteamérica, quizás por ser el que más difusión ha tenido, cuyos efectos son más evidentes en los problemas mundiales; sin tomar en consideración otra tipología, con diferentes denominaciones y enfoques en otras partes de la geografía mundial [...].<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Leonardo Curzio, op. cit., p. 9.

<sup>48</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, *Seguridad Nacional, concepto, organización, método*, México, S.D.N., 2000, p. 132.

Asimismo, Beatriz Ramírez Saavedra, al abordar el tema refiere que:

El concepto de “seguridad nacional” es un concepto controvertido debido en lo fundamental a su naturaleza política, al “poder” que tiene su invocación. [...] ello ha favorecido el descredito del término en el ámbito académico y el atractivo en medios oficiales para dejar su definición en la ambigüedad a fin de abrir un mayor margen de discrecionalidad en su uso práctico.<sup>49</sup>

De igual forma, Lorenzo Meyer ha señalado que:

Uno de los problemas centrales de las ciencias sociales es la definición de sus conceptos. [...] La seguridad nacional es un ejemplo paradigmático de este fenómeno. Por un lado, se trata de un concepto que bien se puede denominar central en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro, es un término de manejo difícil porque no hay, ni remotamente, un acuerdo sobre su definición.<sup>50</sup>

No obstante lo anterior, se puede aludir que si bien es cierto, que el marco conceptual de la seguridad nacional ha resultado controvertido, en razón de las diversas corrientes ideológicas e interpretaciones orientadas a la parte empírica, enfatizado el ámbito militar y minimizando sus dimensiones relacionadas con los factores políticos, económicos y sociales; debido a su origen externo y a sus efectos en otras naciones, como fue el caso de algunos países de América Latina.

También es cierto que en México, se ha venido consolidando bajo una filosofía diferente; lo cual quedo de manifiesto a lo largo del siglo XX al no haberse desarrollado golpes de Estado por parte de la cúpula militar.

Asimismo, durante el presente siglo se han desarrollado dos procesos de transición democrática (una en el año 2000 y la otra en el 2012), sin ningún tipo de confrontación armada, lo que ha dado certidumbre a los procesos de transparencia, de rendición de cuentas, acceso a la información pública y de los derechos humanos; así como, en la promulgación de las bases legales sobre seguridad

---

<sup>49</sup> Beatriz Eugenia Ramírez Saavedra, *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de Seguridad Nacional ¿La pérdida de la paz pública puede amenazar la Seguridad de la Nación?*, México, Porrúa, 2010, p. 8.

<sup>50</sup> Lorenzo Meyer, “Prólogo”, en: *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, siglo veintiuno editores, 2ª ed., 2002, p. 11.

nacional, que aunque incipientes, pueden fortalecerse si se continúa legislando en la materia.

Bajo este preámbulo, a continuación se plantearán los principales enfoques conceptuales sobre la seguridad nacional; analizados bajo dos perspectivas: por un lado, desde el punto de vista doctrinario, sustentado en los aspectos teóricos, filosóficos y conceptuales que se estudian en diferentes centros académicos del país y los que abordan varios especialistas, y por otro lado, desde el punto de vista normativo, basados en los distintos ordenamientos jurídicos que rigen al país.

Desde el punto de vista doctrinario, se seleccionaron dos conceptos que se consideran adecuados para su análisis; en primer término, está el del glosario de términos del Colegio de Defensa Nacional, en el que define a la seguridad nacional, como:

La condición de paz, libertad y justicia social y económica, que procura el Estado mexicano, a través de una política de desarrollo integral, sostenible y sustentable, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales; garantizando la integridad, soberanía e independencia, pese a los antagonismos internos y externos.<sup>51</sup>

Por su parte, Gerardo Clemente Ricardo Vega García, después de un extenso análisis, define que la seguridad nacional:

Es la condición de libertad, paz y justicia dentro de un marco institucional y de derecho como garantía para el desarrollo donde el Estado preserva mediante la aplicación del poder nacional, las aspiraciones e intereses de la sociedad en forma equilibrada para la obtención de los objetivos nacionales frente a perturbaciones internas y externas.<sup>52</sup>

De lo anterior, se puede percibir la existencia de diversos elementos coincidentes, interpretándose que la seguridad nacional es una condición que se debe preservar permanentemente; es decir, busca ser un fin por alcanzar y no tan

<sup>51</sup> *Glosario de Términos*, México, Colegio de Defensa Nacional, 2010, p. 68.

<sup>52</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, op. cit., p. 81.

sólo un medio; teniendo como universo al conjunto de acciones políticas, económicas, sociales y militares, que se deben conjuntar con la participación proactiva de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes de la unión.

Por lo que se considera, que la seguridad nacional debe observarse en todo momento bajo una visión de Estado, lo que permitirá articular una política de Estado de largo plazo que contemple estrategias y líneas de acción para la materialización de políticas públicas subyacentes que permitan salvaguardar el bien jurídico que tutela la seguridad nacional, que es: el Estado mexicano.

Bajo este contexto, Gerardo Vega García, afirma que “sin desarrollo no existe seguridad y sin seguridad se perturba o impide el desarrollo y este a la vez proporciona seguridad”;<sup>53</sup> por lo que es necesario considerar a los cuatro campos del poder, para hacer frente a los antagonismos de origen externo o interno que inciden en el logro o mantenimiento de los objetivos nacionales, lo que contribuirá con el desarrollo nacional, ya que ambos constituyen un binomio indisoluble.

Dentro de estas acciones se deben incluir diversos procesos de planeación, dirección, ejecución y evaluación de las instancias responsables de materializarla; sustentadas en un marco normativo.

Por lo que es preciso puntualizar que la seguridad nacional no debe ser catalogada como un concepto abstracto o inamovible, en virtud de su permanente dinamismo, el cual debe ajustarse de conformidad con la realidad nacional y en razón de los cambios normativos del país; así como, en los procesos de transformación que el propio Estado y su sociedad vayan desarrollando; sobre este particular, se cita nuevamente a Gerardo Vega García, quien afirma que:

---

<sup>53</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, op. cit., p. 28.

La seguridad nacional, demanda medidas y acciones, planeo y previsión, coordinación y control, para ello es necesario disponer de una entidad o bien organización en donde se efectúen los estudios e investigaciones fundamentales; el organismo exige un carácter permanente y una función de asesoría y consultoría hacia el jefe de estado para asuntos vinculados con seguridad del Estado.<sup>54</sup>

Al respecto, se puede precisar que la entidad a la que se refiere, se trata del *Sistema de Seguridad Nacional* y que el organismo permanente con funciones de asesoría y consulta, se trata del *Consejo de Seguridad Nacional*, cuyo objeto de estudio es el fin del presente trabajo de investigación, por lo que de aquí se puede tener un elemento sustantivo que servirá de base para identificar, proponer y en su caso, fortalecer la figura responsable de dichos trabajos.

Asimismo, es importante indicar que en base a los estudios doctrinarios que se realizan en diversos centros educativos enfocados en la seguridad nacional de México, se establece de forma análoga que la seguridad nacional tiene dos vertientes: por una parte, la seguridad interior y por otra, la defensa nacional.

Por una parte, el Colegio de Defensa Nacional, define a la seguridad interior como la:

Función del Estado, de velar por la seguridad y el orden interno manteniendo así el imperio de la constitución y demás leyes que de ésta emanen, para generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la nación; obteniendo y controlando actos antisociales o contra el estado, llevados a cabo por personas o grupos transgresores de la ley, cuya actuación delictiva se encuentra prevista por las leyes del fuero común y federal.<sup>55</sup>

Como se puede observar, en este concepto se establece que la seguridad interior es una función que tiene a cargo el Estado para preservar el orden constitucional, a efecto de encauzar el desarrollo nacional; sin embargo, se considera que esta definición requiere ser actualizada, ya que se puede creer que

---

<sup>54</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, op cit., p. 154.

<sup>55</sup> *Glosario de términos*, op. cit., p. 68.

está concebida para combatir a los movimientos sociales o a la disidencia política; lo que afectaría de forma sustantiva su marco de legitimidad.

Por su parte, el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), define que la seguridad interior:

Es la garantía que en grado variable, es proporcionada principalmente por el Estado a la nación a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones en el ámbito interno del país, se puedan conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.<sup>56</sup>

En esta definición, se puede apreciar un elemento sustantivo que caracteriza a la seguridad interior, que es la “garantía” que asume el Estado mexicano, al disponer de parte o de todo el poder nacional que le permita garantizar esta condición, en la que se requiere de una acción concertada de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes de la unión para facilitar dicha tarea, implicando a su vez, la participación de la sociedad para su materialización.

En este sentido, se aduce que el Estado es el responsable de garantizar la seguridad interior y que el gobierno es el responsable de realizar las acciones jurídicas, administrativas, de control y coordinación para materializar dicha garantía, y que el bien jurídico que tutela son las instituciones democráticas de gobierno y el orden constitucional.

Por lo que se refiere a la vertiente de la defensa nacional, el Colegio de Defensa Nacional, la define como:

Las medidas de que dispone y adopta un Estado para defenderse de agresiones cuyos efectos trastornan el desarrollo normal, poniendo en acción su aparato militar, para enfrentar y eliminar con los recursos del poder nacional, la amenaza, la cual se manifiesta por el empleo de la fuerza armada de otro estado; la defensa nacional

---

<sup>56</sup> Jaime González Avalos, “La Defensa Nacional: “salvaguarda de los objetivos nacionales vitales del Estado mexicano”, en *Revista del Guerrero Mixtli*, vol. 11, junio 2011, México, p. 38.

tiene como misión llevar a cabo la salvaguarda de la independencia, soberanía e integridad del territorio, generalmente mediante acciones de fuerza.<sup>57</sup>

Asimismo, Gerardo Vega García, refiere que la defensa nacional:

Contempla las acciones que las fuerzas armadas de un Estado, tienen como misión llevar a cabo la defensa de la independencia, soberanía e integridad del territorio que le pertenece, generalmente mediante acciones de fuerza, que puedan desembocar en conflictos bélicos (guerra) contra otros Estados [...]. La defensa nacional constituye las medidas y acciones militares para coadyuvar al mantenimiento de la seguridad nacional.<sup>58</sup>

Sobre estos dos planteamientos, se aprecia que existen diversos puntos de coincidencia, lo que facilita su interpretación, considerándose que el bien jurídico que tutela a la defensa nacional, es la integridad, la soberanía y la independencia de la nación.

Lo que se constituye en un medio cuyo fin es coadyuvar con el mantenimiento de la seguridad nacional al ser parte de ella, para hacer frente a las diversas amenazas externas que atenten contra los objetivos nacionales, en donde normalmente el aparato militar es uno de sus principales actores, sumándose a todo el poder nacional representado por los ámbitos políticos, diplomáticos, económicos y sociales existentes del Estado mexicano.

Pasando al punto de vista normativo, existen dos definiciones oficiales referentes a la seguridad nacional, la primera de ellas está tipificada en el artículo 3/o. de la Ley de Seguridad Nacional, estableciendo que son:

Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones

---

<sup>57</sup> *Glosario de términos*, op. cit., p. 16.

<sup>58</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, op. cit., pp.161-162.

democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.<sup>59</sup>

Y la segunda se encuentra inserta en el artículo 3/o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que instituye que para efectos de dicha ley se entiende por seguridad nacional, a las:

Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.<sup>60</sup>

De lo anterior, es preciso hacer las siguientes diferencias: primero, que normativamente, la seguridad nacional es un conjunto de acciones; es decir, se considera como un medio y no como un fin por alcanzar, mientras que desde el punto de vista doctrinario se precisa como una condición que se busca preservar en todo momento para garantizar su preservación.

Es decir, un fin por alcanzar y no como un simple medio; esto parecería un juego de palabras, pero bajo un enfoque puntual, son dos contextos muy diferentes, que igualmente pudieran ser válidos; sin embargo, se considera que para darle un mayor realce a esta conceptualización, se considera conveniente que sea valorada como condición; de la cual, se puedan desprender una multiplicidad de acciones en los diferentes ámbitos del Estado.

Segundo, un aspecto muy importante, es que ni en la definición ni en el contenido de lo que establece la Ley de Seguridad Nacional, aparecen las acepciones de seguridad interior o defensa nacional, por lo que al no estar

---

<sup>59</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, pp.1-2.

<sup>60</sup> Cámara de Diputados, *Ley Federal de Transparencia...*, p. 2.

reglamentadas en una ley secundaria derivada del artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no facilita su debida operacionalización.

Sin embargo, se infiere que lo establecido en las fracciones II (La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio) y V (La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional), corresponden a la defensa nacional.

Mientras que lo contenido en las fracciones III (El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno), IV (El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la CPEUM), y VI (La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes), corresponden a la seguridad interior.

Tercero, por lo que respecta a la definición tipificada en la LFTAIPG, que a diferencia de la Ley de Seguridad Nacional si contempla las acepciones de la seguridad interior y de la defensa exterior; es preciso hacer dos señalamientos concretos:

Por una parte, al no definir dichas acepciones, no facilita los análisis de los integrantes del pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), al momento de emitir una resolución definitiva cuando se interpone un recurso de revisión por parte de un particular, al negársele cierta información en poder de los sujetos obligados por la ley al clasificarla como reservada o confidencial al considerarse como tema de seguridad nacional.

Y por otro lado, se considera impreciso señalar que la seguridad nacional protege a la seguridad interior o a la defensa nacional, ya que al ser vertientes de

está, la lógica corresponde el señalar que al alcanzar dicha seguridad y defensa, se logra la seguridad nacional; es decir, que serían los medios para alcanzar el fin último que es la seguridad del Estado mexicano.

Una vez analizadas las principales definiciones, el siguiente punto de análisis es poder identificar y comprender cuáles son los antagonismos que inciden en la seguridad nacional y en sus vertientes, por lo que es necesario analizarlos nuevamente bajo las dos perspectivas anteriormente señaladas: por una parte, desde el punto de vista doctrinario, a fin de delimitarlos conceptualmente, y por otro lado, desde el punto de vista normativo, para referir su clasificación.

Desde el punto de vista doctrinario, el glosario de términos del Colegio de Defensa Nacional, define a los antagonismos como “Todo tipo de obstáculo y/o interferencia, que impide o limita la consecución de los objetivos nacionales, el cual es generalmente patrocinado por otro poder nacional, cuyos efectos, afectan la seguridad nacional”.<sup>61</sup>

Por su parte, Gerardo Vega García, conceptúa a los antagonismos como los “obstáculos o interferencias, que impiden o limitan la consecución de los objetivos nacionales y afectan a la seguridad nacional de un Estado, por consecuencia impactan o hacen blanco en el desarrollo nacional, base primaria y esencial del progreso del Estado”.<sup>62</sup>

Asimismo, dicho autor propone cuatro ejes básicos para clasificarlos: primero, por el nivel del poder nacional opuesto que lo patrocina; subdividiéndolos en presión, presión dominante, amenaza y factor adverso.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> *Glosario de Términos*, op. cit., p. 3.

<sup>62</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, ob. cit., p. 106.

<sup>63</sup> *Ibíd.*

Segundo, por el campo del poder ya sea político, económico, social o psicosocial, militar o de fuerzas armadas y en países de grandes extensiones territoriales lo considera por el campo geográfico; tercero, por su origen, el cual puede ser interno (hacia el interior del Estado) o externo (de otro país o Estado), y finalmente, por razones del tiempo (como actuales o coyunturales) y distancia (cercanos y lejanos).<sup>64</sup>

De la anterior clasificación, se considera pertinente enfatizar lo referente al primer eje básico (al nivel del poder nacional opuesto que lo patrocina), en el que los tres primeros tipos de antagonismos, se encuentran estrechamente relacionados con el poder nacional de un Estado frente a otro; ya que hace tres décadas, la visión que se tenía de los principales antagonismos a la seguridad y desarrollo nacionales provenían del exterior.

Sin embargo, actualmente, muchos antagonismos se pueden originar al interior de un país o del exterior provenientes de agentes no estatales; por lo que se considera que estos preceptos doctrinarios son todavía válidos, pero requieren ser adecuados, a fin de flexibilizarlos.

Por otra parte, desde el punto de vista normativo, es preciso señalar que se carece de una definición explícita sobre lo que es un antagonismo; sin embargo, de conformidad con el pasado Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, se tipificaba que los antagonismos a la seguridad nacional, se clasifican en riesgos y amenazas.

Los cuales pueden catalogarse en “función de los objetivos nacionales que afecten, del tiempo e intensidad de dichas afectaciones, de las condiciones que los

---

<sup>64</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, ob. cit., pp. 106-108.

fortalecen, de los recursos necesarios para enfrentarlos y del tiempo estimado para reducir su impacto”.<sup>65</sup>

Basado en lo anterior, se infiere que la clasificación de los antagonismos que normativamente se tipifican en materia de seguridad nacional, permiten tener una base de referencia para catalogar las diversas amenazas y riesgos que afectan al país; en este sentido, en el artículo 5/o. de la Ley de Seguridad Nacional, se establece que las diversas amenazas que inciden en dicha seguridad, son las siguientes:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.<sup>66</sup>

En relación con el enlistado anterior, se considera que la citada ley tipifica de forma muy general cuáles son los actos que impactan en la seguridad nacional; no obstante, no delimita a que vertiente le afecta; es decir, no tipifica si corresponden al ámbito de la seguridad interior o al ámbito de la defensa exterior, aspecto que resulta significativo para lograr determinar que instancias del Estado serán los responsables de materializar esta función sustantiva del quehacer gubernamental.

---

<sup>65</sup> Secretaría de Gobernación, op. cit., p. 4.

<sup>66</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, p.1.

De igual forma, no se especifica jurídicamente el nivel de afectación que tendrán dichos actos para ser considerados implícitamente de seguridad nacional; o sea, que pongan en peligro al Estado mexicano o en su caso a las instituciones plenamente establecidas y el orden constitucional.

A pesar de que no se precisa cuáles son las amenazas que le competen a la seguridad interior, se infiere que los principales actos que pueden afectarla son: el sabotaje, el terrorismo, la rebelión, la delincuencia organizada, las tendencias a quebrantar la unidad de la federación y a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico.

Por lo que respecta a la defensa nacional, se infiere que podrían ser: la traición a la patria, los actos de interferencia extranjera en asuntos nacionales, actos que atenten en contra del personal diplomático; el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva y los actos de financiamiento de organizaciones terroristas.<sup>67</sup>

Cabe describir que muchas de las amenazas consideradas dentro de la citada Ley, promulgada en 2005, se encuentran tipificadas en la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, producto de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en 2003 en la ciudad de México dentro del marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Dicho documento señala que la nueva concepción de la seguridad hemisférica es de alcance multidimensional; la cual incluye amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, p. 2.

<sup>68</sup> Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad de las Américas*, disponible en <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> (consultado el 28 de octubre de 2013).

Sobre este particular, Leonardo Curzio, afirma que “se trata de un sistema, en resumen, multidimensional y flexible que respeta el derecho de cada Estado a identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad”.<sup>69</sup>

Dicha declaración, fue firmada por México y señala como nuevas amenazas a la seguridad del hemisferio<sup>70</sup>, entre otras:

- El terrorismo.
- La delincuencia organizada transnacional.
- El problema mundial de las drogas.
- La corrupción.
- El lavado de activos.
- El tráfico ilícito de armas.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población.
- Los desastres naturales y los de origen humano.
- El VIH/SIDA y otras enfermedades;
- El deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

---

<sup>69</sup> Leonardo Curzio, “Los tres planos de la Seguridad: La Nacional, la Bilateral y la Hemisférica”, en María Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global*, México, U.N.A.M., 2004, p. 141.

<sup>70</sup> Organización de Estados Americanos, op. cit.

Por su parte, el mencionado *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012* describía, como amenazas a la: “delincuencia organizada; al narcotráfico; a los grupos armados; al terrorismo y la vulnerabilidad en las fronteras”.<sup>71</sup>

Por lo que respecta a la delincuencia organizada y al narcotráfico, señala que estos flagelos plantean “desafíos que actualmente no se restringen sólo al ámbito de la seguridad pública, dado que algunos de ellos tienen implicaciones para la seguridad nacional en tanto pueden vulnerar la soberanía y el orden constitucional”.

En relación a lo anterior, se considera que dichos fenómenos por sí mismos no constituyen un antagonismo directo a la seguridad nacional, ya que esto dependerá del nivel de gradualidad o intensidad que logren alcanzar con la asociación de sus diversos delitos conexos, como son: contra la salud en todas sus modalidades, el acopio y tráfico de armas, la trata de personas, el secuestro, la extorsión, el terrorismo, entre otros.

Dependerá a su vez, de su vinculación con otros factores, como son: los grupos armados inconformes, la vulnerabilidad en la seguridad cibernética, la corrupción e impunidad en todos sus niveles; la ineficacia de los cuerpos de seguridad pública y de los responsables de la impartición y administración de la justicia; aspectos que en su conjunto, provocan altos índices de violencia e inestabilidad institucional que pueden quebrantar el orden constitucional.

De tal forma, que al verse rebasadas las instituciones de una entidad federativa, y a solicitud expresa de su poder ejecutivo o legislativo estatal; el Estado mexicano puede emplear todo o parte de su poder nacional para auxiliarlo; aspecto que debe ser valorado por el Consejo de Seguridad Nacional; a fin de hacerles frente bajo una estrategia integral que articule a las distintas instancias del Estado mexicano.

---

<sup>71</sup> Secretaría de Gobernación, op. cit., pp. 6-7.

Es decir, que vincule a los sectores de la seguridad y del desarrollo nacional, ya que se ha comprobado que por sí mismo, un solo sector no estaría en capacidad de hacerle frente a este tipo de antagonismos.

De igual forma, el referido programa, establecía que los riesgos a la seguridad nacional, son: “conflictos políticos y sociales; pérdida de cohesión social; dinámicas migratorias; pandemias y epidemias; medio ambiente y calentamiento global y desequilibrio en el desarrollo nacional”.<sup>72</sup>

Citados riesgos, pueden ser atendidos por las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, mediante la aplicación de políticas públicas, derivadas de sus programas sectoriales, especiales, institucionales o regionales.

A manera de síntesis, es justo precisar que la dinámica del acontecer nacional se encuentra íntimamente relacionada con los múltiples cambios y transformaciones que se suscitan dentro de los campos político, económico, social y militar.

Por lo que se infiere que el concepto y aplicación de la seguridad nacional debe construirse permanentemente, lo que supondría formular nuevos fundamentos a través de su estudio, lo que representa un verdadero reto para el Estado mexicano, a fin de poder edificar una doctrina nacional de seguridad nacional e identificar con plenitud las diversas responsabilidades y tareas que le competen a todos los entes que conforman la administración pública.

---

<sup>72</sup> Secretaría de Gobernación, *Programa...*, p.15.

*“La seguridad nacional es una condición esencial para el logro del desarrollo nacional, misma que debe mantenerse en un constante equilibrio, de tal manera que se puede decir que sin desarrollo no hay seguridad y sin esta, no se puede alcanzar el desarrollo”.....Gerardo C. R. Vega García.<sup>73</sup>*

## **2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO.**

### **2.1. Bases epistemológicas de la Teoría General de Sistemas.**

El presente capítulo tiene como propósito plantear de una forma general las bases relacionadas con la Teoría General de Sistemas (TGS), mismas que sustentan de manera teórica el presente trabajo de investigación, lo cual servirá para describir objetivamente las diversas propuestas que estarán contenidas al final de esta obra.

Sobre este particular, David Easton, un politólogo canadiense, conocido por su aplicación de la teoría de sistemas a las ciencias sociales, señala que:

La investigación debe ser sistemática, es decir que la teoría e investigación se deben considerar partes entrelazadas de un cuerpo coherente y ordenado de conocimientos. La investigación no respaldada por la teoría puede resultar trivial, y la teoría que no se apoye en datos, vana.<sup>74</sup>

En un sentido amplio, la TGS se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad, y al mismo tiempo, como una orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo transdisciplinarias, es decir, que incluye la interacción de muchas disciplinas, basado en planteamientos teóricos.

---

<sup>73</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, ob. cit., pp. 28.

<sup>74</sup> David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, 3/a. Ed. Amorrortu, 2012, p. 25.

En este mismo sentido, David Easton, afirma “que siempre resulta viable tomar el aparato conceptual de otras disciplinas y aplicarlo analógicamente a los datos de un campo diferente”,<sup>75</sup> como sería el caso, del empleo de la TGS aplicada al campo de estudio de la Seguridad Nacional en México, tomando como referente su enfoque sistémico.

Bajo este contexto, es importante señalar que las bases epistemológicas de la exposición moderna del enfoque sistémico, llamada también TGS propuesta por Ludwig von Bertalanffy y abordada por diversos especialistas, permitirá clarificar la interpretación semántica y teórica del sistema orgánico-funcional que comprende la Seguridad Nacional de México, desde una perspectiva doctrinaria y normativa, basado en este sustento teórico universal.

Al respecto, Shelia Guberman, refiere en un amplio análisis que hace sobre la obra de Bertalanffy, que la TGS es el estudio interdisciplinario que trata de encontrar las propiedades comunes a todas las entidades llamadas sistemas, conceptualizando al organismo como un sistema abierto en constante intercambio con otros sistemas circundantes por medio de complejas interacciones.<sup>76</sup>

Cabe señalar, que aunque la TGS surgió en el campo de la biología, pronto se percibió su capacidad de inspirar distintas disciplinas e influir en la aparición de otras nuevas dentro de los diversos campos de la actividad humana.

Así se constituyó el amplio campo de la sistémica o de las ciencias de los sistemas, en el que se emplea una terminología y métodos de análisis particulares que se han aplicado en múltiples ámbitos del conocimiento, como son las ciencias

---

<sup>75</sup> David Easton, op. cit., pp. 17-18.

<sup>76</sup> Shelia Guberman, “Reflexiones sobre la Teoría General de Sistemas, Fundamentos, Desarrollo, Aplicaciones de Ludwig von Bertalanffy”, disponible en <http://www.afscet.asso.fr/resSystemica/Crete02/Guberman.pdf> (consultado el 11 de octubre de 2013).

sociales dentro del campo de la administración en sus diferentes ambientes organizacionales (pública, militar, empresarial, entre otros).

De tal forma, que al trazar o rediseñar una estructura orgánica-funcional dentro de la administración pública, esta se apoya en muchos de los razonamientos y preceptos que se utilizan dentro del contexto de la TGS, como son:

- Los sistemas.
- Los subsistemas,
- Componentes.
- Elementos.
- Entradas.
- Salidas.
- Procesos.
- Insumos.
- Ambientes.
- Tensiones.
- Cajas negras.
- Retroalimentación.
- Entre otros.

En este sentido, Marcelo Arnold, señala que “los sistemas son un conjunto de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo”.<sup>77</sup> Entendiéndose por elementos de un sistema, no sólo a sus componentes físicos, sino también a las funciones que realizan.

---

<sup>77</sup> Marcelo Arnold y Francisco Osorio, “Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas”, en *Cinta moebio*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, núm. 3, 1998, pp. 40-49.

Asimismo, dicho autor establece que:

Dentro del paradigma científico, la TGS se caracteriza por su perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones y los conjuntos que a partir de ellas emergen. En tanto práctica, la TGS ofrece un ambiente adecuado para la interrelación y comunicación fecunda entre especialistas y especialidades.<sup>78</sup>

Basado en los planteamientos del referido autor, algunos de los objetivos originales de la TGS son: en primer lugar, impulsar el desarrollo de una terminología general que permita describir las características, funciones y el comportamiento sistémico; en segundo lugar, desarrollar un conjunto de procedimientos aplicables a todos estos comportamientos y por último, promover una formalización de estos procedimientos.

Bajo estos razonamientos, se puede señalar que un sistema debe estar sustentado en primera instancia, en un marco normativo y doctrinario que le permitan tener certidumbre jurídica y las bases conceptuales que guíen las acciones que emprendan sus distintas instancias, a fin de conformar su *marco teórico-filosófico*.

Y en segunda instancia, en la conformación de políticas y estrategias que le permitan orientar dichas acciones de una forma integral e impulsarlas a través de un órgano de coordinación, lo que quedaría conformado dentro de un *marco práctico-operativo*.

Según Bertalanffy, a partir de estos objetivos, la TGS puede ser desagregada, dando lugar a dos grandes grupos de estrategias para la investigación en sistemas generales: por una parte, las perspectivas de sistemas en donde las distinciones conceptuales se concentran en una relación entre el todo (sistema) y sus partes

---

<sup>78</sup> Marcelo Arnold y Francisco Osorio. op. cit., p. 41.

(elementos), y las perspectivas de sistemas en donde las distinciones conceptuales se concentran en los procesos de frontera (sistema/ambiente).<sup>79</sup>

En el primer caso, se puede señalar que la cualidad esencial de un sistema está dada por la interdependencia de sus partes y el orden que subyace a tal interdependencia.

En el segundo punto, lo central son las corrientes de entradas y salidas mediante las cuales se establece una relación entre el sistema y su ambiente. Ambos enfoques son ciertamente complementarios.

Como se puede apreciar los logros de Bertalanffy tuvieron el gran mérito de apuntar al todo y a sus partes; de tal forma, que para comprender el funcionamiento de un cuerpo es necesario comprender el funcionamiento de sus partes, y su rol en el desempeño global.

Así como el sistema digestivo y el sistema respiratorio son cruciales para la salud del cuerpo humano, así también la ingeniería o las ciencias políticas son cruciales para comprender a la sociedad.

Este elemento fue el que sacó a Bertalanffy de los ejes biológicos, y lo trasladó al terreno de las organizaciones, demostrando no son entes estáticos y que las múltiples interrelaciones e interconexiones les permiten retroalimentarse y crecer en un proceso que constituye su existir.

En el continuo de aprendizaje y retroalimentación que mejora las salidas y entradas y perfeccionan el proceso, Bertalanffy desentrañó la vida de las

---

<sup>79</sup> Ludwig von Bertalanffy, *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 23-29.

organizaciones, sobre esta vertiente muchos autores continuaron con esta línea de trabajo e incluso la fueron perfeccionando.

De tal forma, que fue el campo organizacional donde las teorías de Bertalanffy lograron sus mayores éxitos. El enfoque sistémico permitió comprender a una organización como un conjunto de subsistemas interdependientes que se relacionan formando un todo unitario y complejo.

Cada sistema, subsistema y sus componentes desarrolla una cadena de eventos que parte con una entrada y culmina con una salida. Lo que ocurre entre la entrada y la salida constituye la esencia del subsistema y se conoce como proceso o caja negra.

Las entradas son los ingresos del sistema y pueden ser recursos materiales, recursos humanos o información. Constituyen la fuerza de arranque de cada subsistema dado que suministran las necesidades operativas, una entrada puede ser la salida o el resultado de otro subsistema anterior.

En este caso existe una vinculación directa; por ejemplo: bosque-aserradero-depósito de maderas-fábrica-producto final. Cabe señalar que el tratamiento de cada una de las etapas requiere distintos planos organizativos y que todos los productos finales que nos rodean (una mesa o una silla) es el resultado de una cadena de eventos articulados por la propia acción humana.

El proceso es lo que transforma una entrada en salida, como lo puede ser una máquina, un programa, una tarea. En la transformación se debe tener en cuenta cómo se realiza esta. Cuando el resultado responde plenamente al diseño de un programa se le conoce como "caja blanca"; en otros casos, cuando no se conoce en detalle cómo se realiza el proceso dado que éste es demasiado complejo, se le conoce como "caja negra".

Las salidas de los sistemas son los resultados de procesar las entradas. Estas pueden adoptar las formas de productos o servicios, y ser la entrada de otro subsistema. En la teoría de sistemas, es muy normal que la salida de un sistema sea la entrada de otro, que la procesará para convertirla en otra salida, en un ciclo continuo. De ahí que para Bertalanffy la teoría de sistemas tenga una fuerte vinculación con las leyes de la termodinámica.

A continuación se presenta una figura en el que se simplifica lo anteriormente señalado, enfatizando que lo que ocurre entre la entrada y la salida constituye la esencia del subsistema y se conoce como proceso o caja negra y en su caso como caja blanca (círculo interno de la gráfica); considerándose que es muy normal que la salida de un sistema sea la entrada de otro, que la procesará para convertirla en otra salida, en un ciclo continuo (círculo exterior de la gráfica).

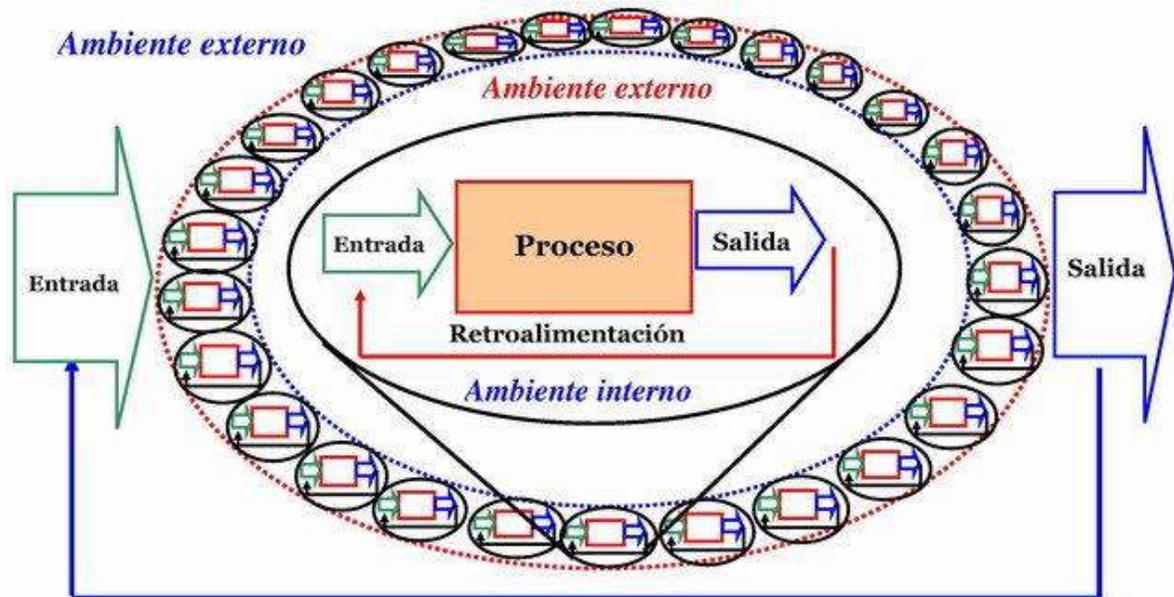


Figura No. 1 que muestra los elementos básicos esenciales de un sistema (Elaboración de Marco Antonio Moreno).<sup>80</sup>

Es importante referir que dependiendo del tipo de organización, se podrá definir dentro de su sistema organizacional, los subsistemas que lo puedan

<sup>80</sup> Marco Antonio Moreno, "¿Qué es la Teoría General de Sistemas?", disponible en <http://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-es-la-teoria-general-de-sistemas> (consultado el 10 de abril de 2014).

componer y sus elementos intrínsecos que los rijan, considerando que es muy común que dentro de una organización se puedan identificar varios subsistemas o componentes de carácter funcional, de naturaleza específica, cuya magnitud y composición sean de considerable importancia dentro de la organización.

A manera de ejemplificar, de una forma más práctica los diversos conceptos ya vertidos relacionados con el objeto del presente estudio, se puede señalar que dentro de un sistema se reciben del exterior diversas entradas por parte de un componente; por ejemplo, información sobre los antagonismos que inciden en la seguridad nacional.

Dichas entradas son sometidas a distintos procesos de transformación a fin de obtener un producto o salida, como por ejemplo: productos de inteligencia que permite proporcionar herramientas al componente de asesoramiento, para que este le proporcione elementos de juicio al componente de decisión, que en materia de seguridad nacional sería el Ejecutivo Federal. Se dice que hay retroalimentación cuando parte de las salidas de un sistema vuelven a él en forma de entrada.

La retroalimentación es necesaria para que cualquier sistema pueda ejercer control de sus propios procesos.

Cuando de un subsistema o componente sólo se conocen las entradas (información/datos) y las salidas (productos de inteligencia estratégica), pero no los procesos internos como se refirió anteriormente, se dice que es una caja negra, esto se podría traducir cuando las sesiones que se realizan en un órgano deliberativo son a puertas cerradas y no se encuentran ante el escrutinio público por ser de carácter reservado o confidencial.

Basado en los anteriores preceptos, se puede inferir que el empleo de las bases epistemológicas sobre la TGS permite reconocer un sistema organizacional,

como descomponerlo en sus partes y establecer guías para llevar a cabo un análisis completo de dicho sistema con el fin de solucionar problemas existentes o realizar cambios que permitan mejorar su funcionamiento.

En otras palabras, se puede precisar que la construcción de modelos desde la cosmovisión de la TGS permite la observación de los fenómenos de un todo, y a la vez se analizan cada una de sus partes sin descuidar la interrelación entre ellas y su impacto sobre el fenómeno general entendiendo al fenómeno como el sistema, a sus partes integrantes como subsistemas o componentes y al fenómeno general como un suprasistema.

Por otra parte, es importante retomar a otro especialista distinguido sobre el tema, como lo es David Easton, quien argumentó que el análisis sistémico se funda sobre las siguientes premisas generales:

1. *Sistema*. Es útil considerar la vida política como sistema de conducta.
2. *Ambiente*: Un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de él.
3. *Respuesta*: Las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos constructivos o positivos, de los miembros del sistema, para regular o enfrentar una **tensión** que procede tanto de fuentes ambientales como internas.
4. *Retroalimentación (feedback)*. La capacidad de un sistema para subsistir frente a una **tensión** está relacionada con la presencia y naturaleza de la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que toman las decisiones.<sup>81</sup>

Dicho autor enfatiza que los conceptos principales mínimos que se deben entender para analizar cualquier campo de la actividad humana dentro del marco sistémico son los de sistema, ambiente, retroalimentación y respuesta.

De igual forma, señala que el propio concepto de “sistema” empleado con rigor, implica ya un análisis sistémico.

---

<sup>81</sup> David Easton, op. cit., pp. 47-48.

Bajo esta perspectiva, Easton refiere que el concepto de sistema puede ser usado en dos sentidos diferentes aunque relacionados entre sí. Como una conducta empírica que observamos y caracterizamos; así como al concepto, que puede designar la serie de símbolos mediante los cuales se logra identificar, describir, delimitar y explicar la conducta del sistema empírico, a lo que llamo sistema simbólico o teórico.

Bajo este tenor, las acciones de un sistema, como el político , no se encuentra en aislamiento relativo y están incluidas o mezcladas con otras interacciones que apenas se pueden distinguir empíricamente de éstas. No hay duda de que eso crea todavía más dificultades al pretender abstraerlas para analizarlas como un sistema aparte, aunque interrelacionado.

En tal sentido, David Easton refiere que los sistemas cerrados como modo de análisis implican una interpretación que exige explicar lo que ocurre dentro del sistema exclusivamente en función de sus actividades internas.

Decir que un sistema está abierto a influencias externas solo tiene sentido si podemos distinguir lo interno de lo externo. Los límites del sistema son producto de una selección analítica. Una línea demarcadora constituye un símbolo de los criterios de inclusión o exclusión con respecto al sistema, los límites se identifican por medio de criterios que permiten determinar si cada interacción pertenece o no a un sistema dado.

Un tópico relevante que trato dicho autor, fue el estudio de las tensiones que amenazan la capacidad de un ente organizacional bajo una estructura sistémica.

Señalaba que no siempre las fuertes tensiones revisten los rasgos espectaculares de una guerra o un conflicto, ya que en la realidad dichas presiones suelen ser mucho más ordinarias o cotidianas, las cuales pueden ser de carácter

externo o interno, una de las principales fuentes de tensión internas, son la escasez, la corrupción, la falta de ética de los servidores públicos, entre otros.

Asimismo, enfatizó que tras una tensión, puede tener como resultado dentro de un esquema sistémico: 1). Su desaparición por completo; como ha sido el caso de algunos sistemas organizacionales, 2). Un cambio o modificación de sus procesos; es decir, puede subsistir a pesar de los cambios que sufran.

Las formas en que puede sobrevivir un sistema están ligadas a que sus integrantes sean capaces de modificar el ámbito, estructura, procesos, objetivos, o reglas de conducta del sistema e incluso la propia condición de sus miembros. O bien, pueden ser capaces de manejar su ambiente de modo que se alivie la tensión que éste ejerce sobre el sistema organizacional.

Bajo este enfoque David Easton refiere que la *perturbación* es una actividad constante que se puede encontrar dentro de su propio ambiente, tanto al interior o al exterior de un sistema, los cuales se pueden encontrar de varios tipos: Neutrales; Benignos y Tensivas, este último, constituye una amenaza para el sistema y pone en peligro su capacidad de sobrevivir, aunque no lo destruya forzosamente.

Dentro de esta tesitura, Easton señala que existen diversos tipos de respuestas reguladoras, que van desde la aplicación de una estrategia radical que implica los cambios en la estructura organizacional y en los procesos sistémicos, hasta el apoyo difuso que se encuentra basado en vínculos de lealtad y afecto. Un ejemplo de ello pudiera ser el patriotismo hacía la nación y la lealtad a la institución.

Finalmente, este autor hace énfasis en el proceso de la retroalimentación, el cual implica que la información con respecto al sistema y el ambiente es transmitida a las autoridades.

Mediante sus acciones, el sistema puede cambiar o mantener cualquier condición en que se halle. A través de la combinación de la retroalimentación y la respuesta, un sistema puede esforzarse por regular la tensión.

Para dar respuesta a las tensiones que se le presentan, el sistema debe conocer las condiciones prevalecientes en el ambiente y el sistema mismo. Es decir, el sistema debe contar con información.

El ciclo de retroalimentación es la red en su conjunto desde el punto inicial del producto hasta el retorno a las autoridades competentes. Pero puede que los sistemas sean incapaces para enfrentar una disminución del apoyo debido a su falta de voluntad, falta de recursos o falta de aptitud.

A manera de resumen se puede señalar que los elementos básicos de la estructura teórica de Easton son simples, y sus relaciones son muy directas.

Es muy probable que esta economía o simplicidad de su modelo contribuya a su atractivo teórico, en el que plantea un sistema (el sistema político) que opera en un entorno (el ambiente intra y extra societal), en la que hay insumos (las demandas y los apoyos) y productos (las decisiones y acciones de las autoridades); así como una retroalimentación o "feedback", que mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar, y hay un lazo o "loop" que conecta a las autoridades del sistema político con los miembros del sistema social.

En cuyo caso, la unidad básica del análisis es la interacción, que surge de la conducta de los miembros del sistema cuando actúan como tales.

A manera de dar mayor claridad a lo anterior, se mostrará a continuación un modelo de flujo del sistema político que propuso David Easton, en el que sugiere que lo que sucede en el ambiente lo afecta a través de las influencias que se

mueven hacia él. Mediante sus estructuras y procesos, el sistema opera entonces sobre esto insumos de modo tal que se convierten en productos, o sea, las decisiones autoritarias y su ejecución.

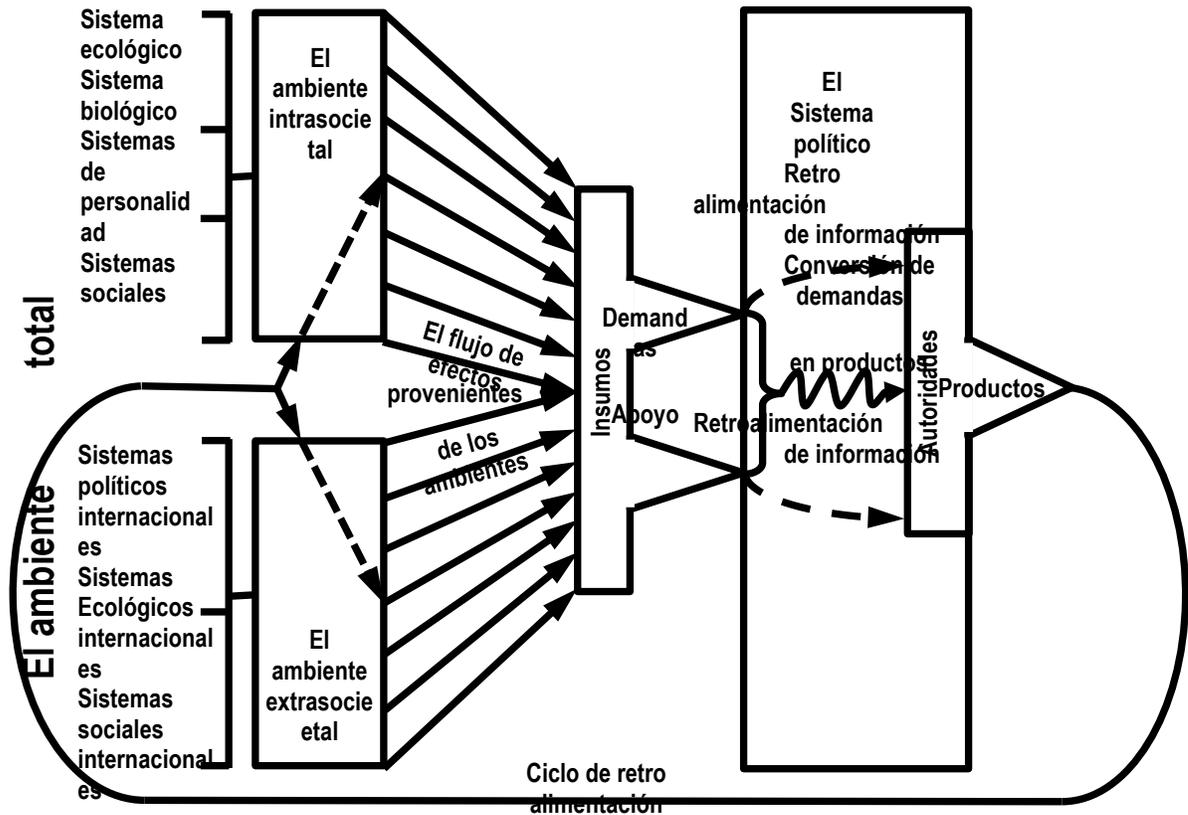


Figura No. 2 que muestra un modelo de sistema político de respuesta dinámica propuesto por David Easton.<sup>82</sup>

En este diagrama las flechas que salen de los ambientes reflejan la gran diversidad de transacciones con el sistema político; sin embargo, las flechas apuntan en una única dirección, y se presentan de modo tal que se introducen en el sistema, en forma sumaria, como demandas y apoyo.

El intercambio o reciprocidad de relaciones entre el sistema y sus ambientes, antes simbolizado con flechas de dos puntas, se indica ahora con flechas que muestran el flujo de los productos hacia los sistemas ambientales.

<sup>82</sup> David Easton, op. cit., p. 154.

Esto revela claramente que los insumos del ambiente son en realidad iguales a los productos del sistema político. Las líneas de guiones de los sistemas ambientales reflejan la dinámica de las relaciones: hay un flujo continuo de influencias o productos desde el sistema político hacia los ambientes y a través de ellos.

Al modificar estos ambientes, los productos políticos influyen en la próxima ronda de efectos que retornan del ambiente al sistema político. De igual forma, se puede identificar un círculo continuo de retroalimentación.

A continuación se presentara un modelo simplificado del sistema político que plantea David Easton, a fin de interpretar de una manera más sencilla su modelo teórico:

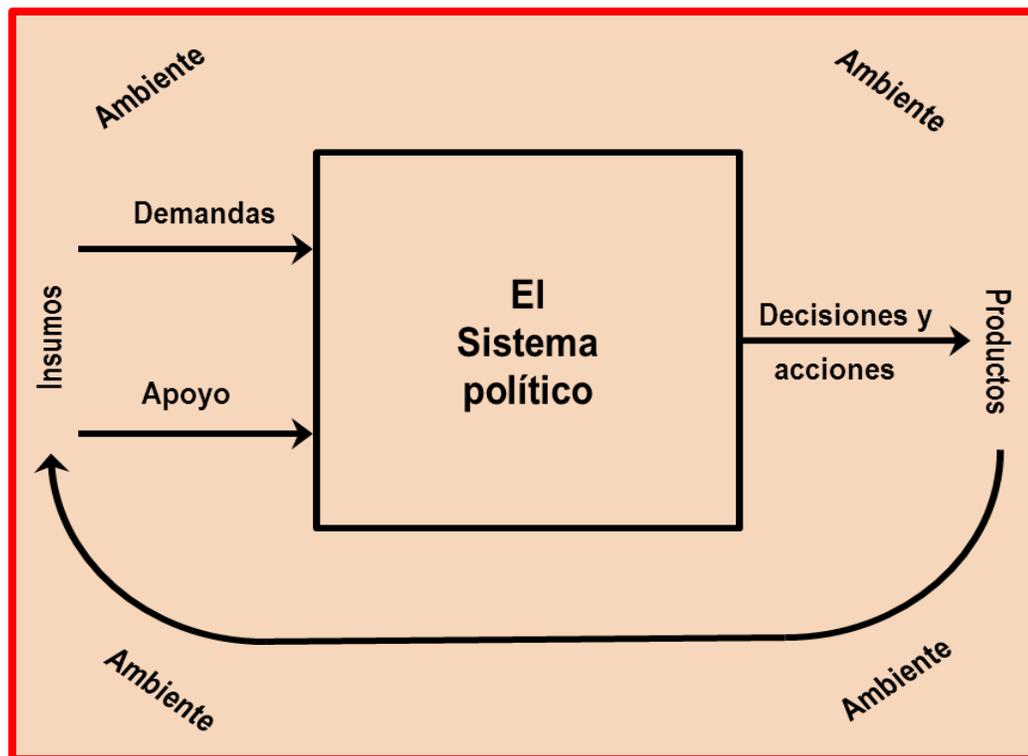


Figura No. 3 que muestra un modelo de sistema político simplificado propuesto por David Easton.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> David Easton, op. cit., p. 156.

En base a lo anteriormente sustentado, en los subsiguientes apartados se analizará, la configuración actual del *Sistema de Seguridad Nacional* como un todo y en forma específica, cómo está estructurado dos de sus principales componentes: el de asesoría y consulta; así como el de planeación y análisis, para posteriormente presentar un diagnóstico general que permita proponer efectos aplicativos para fortalecer su esquema orgánico-funcional.

## **2.2. Fundamentos del Sistema de Seguridad Nacional de México dentro del contexto del Poder Ejecutivo Federal.**

Una vez abordado de forma general los diferentes tópicos relacionados con las bases epistemológicas de la TGS, a continuación se analizará lo relativo al enfoque sistémico de la seguridad nacional de México visto desde su ámbito doctrinal; por lo que se tomarán diversos preceptos de la obra de Ricardo Vega García, motivado por dos aspectos significativos:

Por una parte, por ser uno de los principales referentes académicos que se estudian en los diferentes centros académicos de nivel superior que abordan este contenido temático, y por otro lado, porque parte de su modelo sistémico que propuso, sirvió de base para diseñar normativamente el actual Sistema de Seguridad Nacional.

En relación a lo expuesto, dicho autor afirma que:

La seguridad nacional como parte importante de la política del Estado moderno, debe responder a un proceso metodológico, en el cual es vital disponer de un sistema, donde se incluyan, los medios humanos, materiales y técnicos, a través de los cuales se materialicen las acciones de seguridad en forma sistémica y racional.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, op. cit., p. 256.

De tal afirmación se puede precisar que el Estado como garante de la seguridad nacional, requiere de un sistema funcional, que le permita armonizar los diversos aspectos de carácter normativos, filosóficos y doctrinales, con los recursos humanos, materiales y operativos, a través de un enfoque sistémico que le permitan dar viabilidad a las grandes tareas nacionales en la materia.

También señala que “diseñar un sistema de seguridad nacional, reviste complejidad para definir y determinar, cuáles elementos o componentes deben formar parte del todo”,<sup>85</sup> pero una vez determinados requieren de un conjunto de principios y reglas para que puedan interactuar.

Lo cual, está íntimamente ligado con los postulados de la TGS de Bertalanffy; en el que se señala que un sistema debe comprender un conjunto de elementos debidamente articulados para que contribuyan al logro de objetivos comunes.

De igual forma, Vega García,<sup>86</sup> describe con gran claridad y precisión respecto a la enorme interdependencia que existe entre la seguridad y el desarrollo nacionales, argumentando que esto obliga a que los Estados dispongan de un Sistema de Seguridad Nacional, en el que se puedan planificar las acciones para lograr un desarrollo integral y la garantía de la seguridad, a fin de confluir con sus aportes a la realización total del proyecto nacional; destacando que dentro de este sistema se debe contemplar los siguientes ámbitos:

Primero, un ámbito teórico-filosófico, en el cual se consideran diversos aspectos de carácter ontológico, conceptual, filosóficos, éticos, entre otros; en el que se puedan conjugar de manera armónica los distintos componentes abstractos de la seguridad nacional dentro de un contexto doctrinario.

---

<sup>85</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, op. cit., p. 257.

<sup>86</sup> *Ibidem.*, p. 276.

Segundo, el ámbito práctico-operativo, en el que se concentren las diversas instancias responsables de materializar la seguridad nacional, en donde se reúnen tres elementos que se requieren para operarlo, como son: los recursos humanos, económicos y materiales, definidos por Vega García como “la trilogía de componentes”,<sup>87</sup> sin los cuales, se vería impedido el funcionamiento del sistema.

Este último ámbito, es el que resulta más tangible; ya que es donde se contempla la estructura orgánica-funcional del sistema; considerándose que debe basarse de un marco normativo y en una política específica; a fin de que se diseñen estrategias, líneas de acción, metas e indicadores que le permitan evaluar su actuación; así como, realizar el planeo de la seguridad nacional; considerando entre otros aspectos, la organización y despliegue del poder nacional.

Asimismo, se puede inferir que los dos ámbitos doctrinarios descritos, no deben considerarse aisladamente, sino que deben mezclarse en la práctica, tal y como lo marca la TGS, a fin de conformar una entidad funcional; es decir, se deben fusionar los aspectos teóricos-filosóficos con los prácticos-operativos, a fin de poder estructurar un adecuado sistema acorde a la realidad nacional.

Otro aspecto significativo que trata Vega García es: que un Sistema de Seguridad Nacional, se puede desagregar en varios subsistemas para su mejor funcionamiento; proponiendo para tal efecto cuatro subsistemas:

El primero de ellos, es el subsistema jurídico-conceptual, en el que se agruparían diversos aspectos como son: la misión del sistema; el marco conceptual, los objetivos nacionales, las bases legales que sustentan todo el andamiaje jurídico de la seguridad nacional; convirtiéndose prácticamente en la base de todo el sistema.

---

<sup>87</sup> Gerardo Clemente Ricardo Vega García, op. cit., p. 259.

El segundo subsistema sería el político-doctrinario; el cual es consecuencia del primero, ya que está relacionado con el diseño de la política de seguridad nacional, infiriéndose que debe derivar de la política general que dicte el Estado y sustentada en las bases legales que la rigen.

Asimismo, aquí quedaría estructurada la doctrina de seguridad nacional; la cual, debe surgir de dicha política; las cuales, están íntimamente interconectadas, ya que se deduce que se retroalimentan mutuamente durante sus fases aplicativas.

En tercer lugar, se encuentra el subsistema denominado de estrategia de seguridad nacional, argumentando el autor, que es probablemente en donde se hace contacto el campo teórico con el práctico, y es donde se fusionan muchos de los elementos de los anteriores subsistemas, al formularse el concepto estratégico de la seguridad, considerándose los distintos elementos que conforman el poder nacional, como parte total de dicho subsistema.

En cuarto lugar, se encuentra el subsistema orgánico; que debe contar con los elementos necesarios para materializar las acciones tendentes a preservar la seguridad nacional; en el que se contemplan los siguientes 5 componentes:

Por una parte, el componente de decisión, que estaría a cargo del jefe de Estado; en segunda instancia, por el componente de consulta o asesoría, integrado por los responsables de conducir y llevar a cabo las acciones de la política interior, exterior, de defensa nacional; así como, por los responsables de las políticas sociales, la cual es convocada por el jefe de Estado, a fin de deliberar y concebir las políticas relacionadas con la seguridad nacional.

En tercer instancia, el de planeo, análisis e investigación, en el que el autor propone que este órgano sea permanente y esté integrado por un asesor de seguridad que dependa directamente del jefe de Estado, quien deberá disponer de

un selecto comité de analistas, cuya responsabilidad será proponer y planificar las políticas y estrategias de seguridad nacional al jefe de Estado.

En cuarta instancia, se integra el componente de información e inteligencia, a efecto de obtener información y datos que permitan dotar de inteligencia a los tomadores de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Y finalmente, el componente de ejecución, conformado por las instituciones que serán responsables de materializar la Seguridad del Estado, los cuales deben estar debidamente orientados en base a una política y a una doctrina en la materia.

Basado en los anteriores enunciados doctrinales sobre la conformación del *Sistema de Seguridad Nacional*, se pueden emitir bajo un enfoque crítico constructivo las siguientes reflexiones:

Primero, que los diversos planteamientos sobre los ámbitos teórico-filosóficos y práctico-operativos que señala Vega García, son un buen referente académico para poder comprender ontológicamente que elementos deben ser contemplados dentro del sistema, sin embargo, se considera que estos elementos pueden ser agrupados dentro en un solo componente estructural.

Segundo, en relación con los subsistemas que propone, se considera que los 3 primeros que describe (el jurídico-conceptual, el político-doctrinario e incluso el de Estrategia) son poco funcionales, ya que se requiere contar con los recursos humanos, materiales y financieros para poder materializarlos, y en este sentido, no se precisa tal condición.

Tercero, en relación con el subsistema orgánico, se considera que este puede agrupar a todos los elementos que fueron analizados en los ámbitos teórico-

filosóficos y práctico-operativos, mismos que están condensados en los tres primeros subsistemas que propone Vega García.

Cuarto, en relación con el componente de consulta o asesoría que propone, destaca que además de la participación de los entes de seguridad, también se deben considerar a los responsables del desarrollo nacional; lo cual es muy asertivo, ya que actualmente no se encuentra configurado de esta manera; considerándose que un factor fundamental, es la interacción del desarrollo-seguridad, como un binomio indisoluble para el logro de los objetivos nacionales.

Por otra parte, y como ya quedó descrito con anterioridad, las bases normativas de la seguridad nacional en México son de reciente diseño y aplicación; así como, la definición de su sistema, lo que representa un avance significativo al definirse sus principales componentes, sus objetivos, sus vertientes (de coordinación, de cooperación internacional y de concertación), su direccionamiento y el perfil de resultados que debe generar.

De tal manera, que de conformidad con los artículos 7/o., 13, fracción III y IV, y 15, fracción IV de la Ley de Seguridad Nacional,<sup>88</sup> y derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se debe formular un Programa para la Seguridad Nacional que regirá durante un periodo gubernamental; el cual, debe ser propuesto ante el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) por parte de su secretario técnico; a fin de que lo analice y en su caso sea aprobado por el presidente de la república.

Mismo que al ser puesto en aplicación como parte de la política pública de seguridad nacional, deberá ser evaluada periódicamente.

En base a este procedimiento, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2009, el primer Programa para la Seguridad Nacional 2009-

---

<sup>88</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, pp. 3 y 5.

2012, en el que se describió por primera vez la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, definiéndola en su numeral 1.6, como:

El conjunto de instancias, políticas, capacidades, procesos e instrumentos que la ley de la materia establece con la misión expresa de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, mediante la generación de políticas públicas y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a los riesgos y amenazas que puedan vulnerar los elementos esenciales que le dan existencia.<sup>89</sup>

Bajo este concepto, se pueden distinguir los principales insumos que integran el sistema, mismos que requieren de su articulación sistemática y bajo un enfoque sistémico; de igual forma, en el referido programa se estableció en su numeral 1.6.1., los objetivos por alcanzar de parte del sistema, siendo los siguientes:

Atendiendo a una visión de Estado, la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, responde a los siguientes objetivos: preservar la soberanía e independencia nacionales y defender el territorio; mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, con plena vigencia de un estado de derecho; mantener la unidad de la federación; proporcionar seguridad y mantener el funcionamiento de las instalaciones estratégicas del país; efectuar la legítima defensa de los intereses vitales de la nación, resguardándolos de las presiones provenientes del exterior, y desactivar inercias que tornen inviable el desarrollo económico, social y político, para preservar la democracia.<sup>90</sup>

De aquí se desprende que dichos objetivos se derivan de la definición de seguridad nacional establecida en el artículo 3/o. de la Ley de Seguridad Nacional; agregándosele únicamente lo relacionado con la seguridad y el mantenimiento de las instalaciones estratégicas, aspecto que es importante considerar dentro de la planeación estratégica y la formulación de escenarios prospectivos en esta materia, cuyos objetivos deben ser atendidos bajo una visión de Estado.

---

<sup>89</sup> Secretaría de Gobernación, op. cit., p. 11.

<sup>90</sup> *Ibíd.*

De igual forma, se describe en su numeral 1.6.2., la estructura orgánica del Sistema de Seguridad Nacional; conformada por 5 componentes.<sup>91</sup>

En primer lugar, se encuentra el de decisión, mismo que se encuentra a cargo del Presidente de la República en su calidad de jefe de Estado y de Gobierno, correspondiéndole la toma de decisiones en la materia; contando con el apoyo directo de los demás componentes funcionales para contar con los elementos de reflexión necesarios; así como para materializar las medidas que llegue a dictar.

En segundo lugar, se encuentra el componente de asesoría y consulta, a cargo del CSN; el cual, se constituye como una instancia deliberativa, cuya función principal es proporcionarle al Ejecutivo Federal los productos de inteligencia y los elementos de juicio necesarios que le servirán de base para la toma de decisiones o para la aprobación de las políticas, estrategias, planes, programas u otro aspectos relacionados, a fin de enfrentar los antagonismos que incidan en la seguridad nacional.

En tercer lugar, se encuentra el componente de información e inteligencia, el cual, está conformado por las diversas agencias que tienen integradas las distintas instancias de seguridad nacional, que se asumen como responsables de generar información y producir inteligencia estratégica, bajo la dirección del CISEN.

Lo anterior, tiene como propósito apoyar la toma de decisiones políticas que debe emitir el Presidente de la República en la materia, previa valoración del Consejo de Seguridad Nacional.

---

<sup>91</sup> Secretaría de Gobernación, op. cit., pp. 11-12.

En cuarto lugar, se encuentra el componente de planeación y análisis, cuyo mecanismo debe ser permanente y flexible, mismo que se instituye como un organismo asesor del ejecutivo federal; el cual, tendrá la responsabilidad de diseñar los objetivos, estrategias y líneas de acción que orienten las políticas públicas en la materia, bajo el impulso del secretario ejecutivo y del secretario técnico.

Y finalmente, se encuentra el componente de ejecución, integrado por todas las instancias de seguridad nacional, constituyéndose como el instrumento operativo del sistema, encargado de materializar las diversas líneas de acción que se deriven de los ejes, objetivos y estrategias que llegue a determinar el Ejecutivo Federal, bajo el asesoramiento directo del CSN, sustentando en los productos de inteligencia y las conclusiones que se obtengan en los comités especializados.

Es preciso señalar que la configuración de los componentes estructurales que modelan el actual Sistema de Seguridad Nacional, están basados en los fundamentos teórico-doctrinarios que formulo Gerardo Clemente Ricardo Vega García, en su obra "*Seguridad Nacional, concepto, organización, método*", en uno de los subsistemas que propuso (el orgánico-funcional), el cual, ya fue analizado en el numeral anterior.

A continuación, se presenta de una manera esquemática la estructura de cómo se encuentra articulada el actual sistema de seguridad nacional, integrado por sus cinco componentes funcionales, a fin de dar mayor claridad a lo anteriormente expuesto:

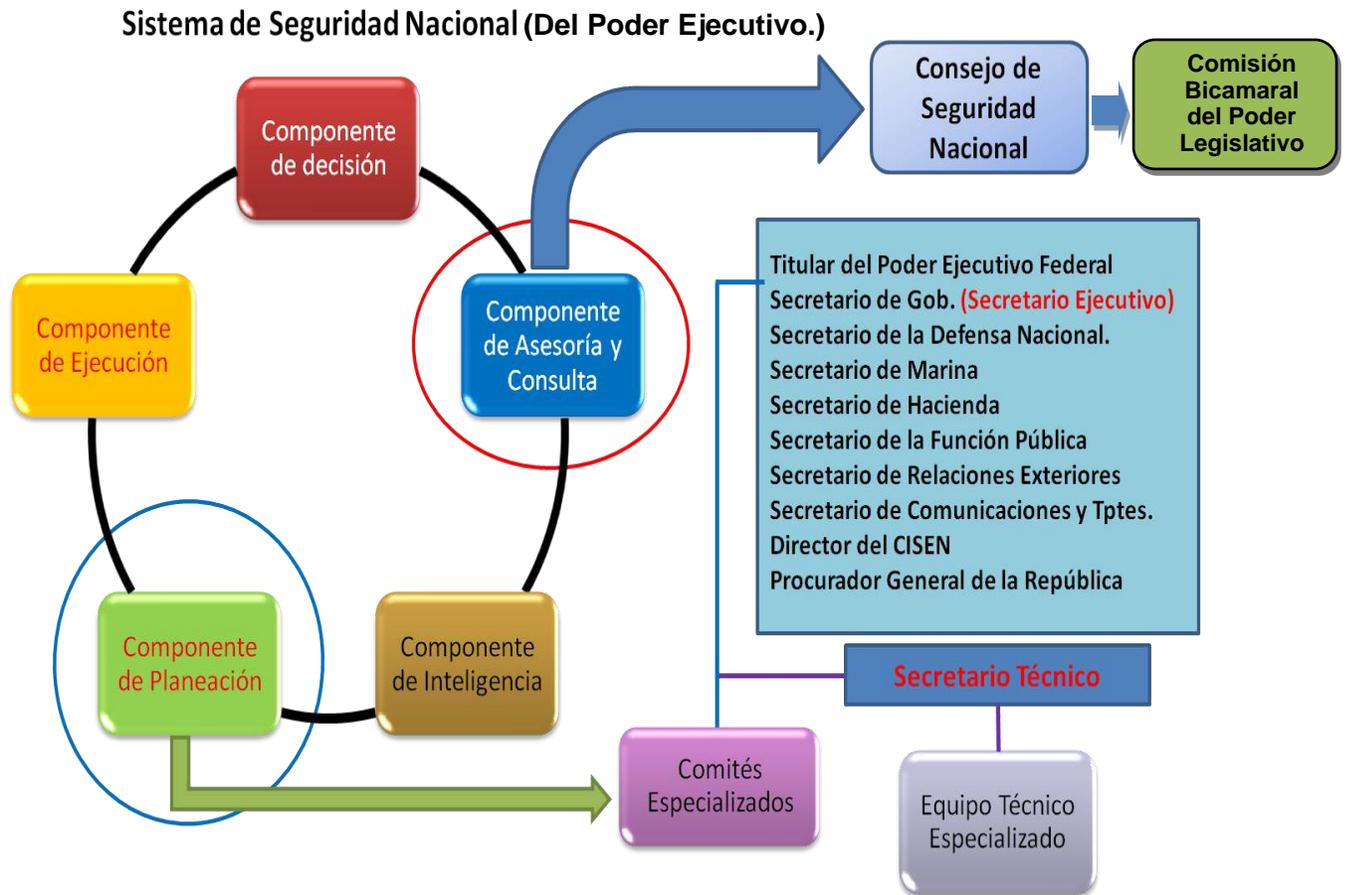


Figura No. 4 que muestra de una manera simplificada el Sistema de Seguridad Nacional, bajo la visión del Poder Ejecutivo, conformado por sus cinco componentes estructurales (Elaboración propia).

Por otra parte, el citado programa destaca que para la ejecución de las políticas públicas y las acciones para preservar la seguridad nacional se requiere de la intervención de las distintas dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.<sup>92</sup>

Sin embargo, en ninguno de sus apartados o en el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional señala cuáles son las tareas o responsabilidades que deben ejecutar dentro de este ámbito tan amplio de la seguridad nacional; quedando muy ambigua dicha

<sup>92</sup> Secretaría de Gobernación, op. cit. p. 11.

precisión, por lo que en la práctica, no ha facilitado la operacionalización de dichas instancias en acciones permanentes de carácter preventivo o de ejecución.

De igual manera, se establece que el sistema tiene diversas vertientes (de coordinación, de cooperación internacional y el de concertación).

Por un lado, está el de coordinación, con los poderes de la federación, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos de las entidades federativas y con los municipios, a través de la operación de convenios de colaboración generales y específicos.

Por otro lado, se encuentra el de la cooperación internacional, el cual incluye el intercambio de información con otros países u organismos internacionales que permita alertar oportunamente sobre los antagonismos que inciden en la seguridad nacional; así como, la coordinación de acciones para preservar la seguridad regional, hemisférica y global.

Finalmente, se tiene la vertiente de concertación que se puede desarrollar con la ciudadanía en general, infiriéndose que se trata de los sectores de las organizaciones civiles, académicos, científicos, entre otros, que puedan aportar para hacer más eficiente el sistema.

Sobre dichas vertientes, sólo se señala la posibilidad de configurarlas; sin embargo, no se precisa quien es responsable de materializar dichas vertientes y bajo qué aspectos fundamentales se deben desarrollar; salvo el caso de los convenios de colaboración que si se especifican en el artículo 65 de la Ley de Seguridad Nacional y en los artículos 43 y 44 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.

Queda claro, que los principales instrumentos de política pública que orientan la operación del sistema, destacan: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional, la Agenda Nacional de Riesgos, el plan estratégico de

acción, los programas operativos de inteligencia, seguridad y de protección; así como, las decisiones que adopte el jefe del Estado mexicano para hacer frente a los antagonismos que afecten a la seguridad nacional.

No obstante lo anterior, se puede percibir ciertas debilidades desde el punto de vista normativo, ya que si bien, existen las bases jurídicas tipificadas a partir del 2005, en el que se diseñó un Sistema de Seguridad Nacional integrado por 5 componentes dentro del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, es importante destacar que este instrumento, al ser un programa de gobierno derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya perdió su vigencia.

Y por ende, toda la estructura funcional que planteaba de manera somera sobre dicho sistema, actualmente se encuentra en una disyuntiva, al existir la posibilidad de ser modificada en parte o en su totalidad, o en su caso de continuar funcionando en torno a su actual configuración.

Lo anterior constituye una gran debilidad para la existencia del propio sistema, ya que al no estar sustentada dentro de un marco de ley, de un reglamento o un acuerdo, estará sujeta a distintas percepciones gubernamentales que se produzcan cada seis años y por lo tanto no obedecerá a una visión de Estado con alcances estratégicos de largo alcance.

Ya que si bien, se reconoce la necesidad de que un sistema debe revalorarse permanentemente bajo un enfoque sistémico, a fin de mejorar su desempeño a través de una reingeniería de procesos en determinado tiempo y lugar; también es vital, reconocer su preexistencia sistémica.

Es decir que se plasme la figura del sistema y de sus principales componentes dentro de la ley de la materia, sin que se requiera detallar sobre su funcionamiento, ya que esto podrá materializarse en sus instrumentos secundarios

que se diseñen como lo sería el reglamento de la ley (el cual, a la fecha no existe), o en el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.

Este pronunciamiento obedece a que en la Ley de Seguridad Nacional, no se tipifica en ninguno de sus apartados la existencia de un sistema, ya que tan solo establece de forma general la coexistencia del CSN y del CISEN, prescribiéndose en su artículo 9/o. que dichas instancias “contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que le den origen”; sin que se precise su articulación estructural, sistémica o funcional a través de componentes.

En este sentido, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional; define con mayor claridad algunos aspectos de coordinación, principalmente las que están a cargo de los secretarios ejecutivo y técnico del consejo para poder articular a las instancias de seguridad nacional; así como de algunos procesos funcionales como son:

Los de inteligencia, planeación y dirección de emergencias y operaciones de seguridad, pero de nuevo, no se contempla que estas se desarrollen bajo un enfoque sistémico.

Por lo que se alude, la necesidad de consolidar su esquema de funcionamiento, tal y como lo prescribe el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en virtud de que es el eje rector que direcciona la planeación, ejecución y evaluación de la seguridad nacional en México, a fin de que tenga un carácter más permanente y se afiance como una institución del Estado.

Lo anterior, permitirá por ende el fortalecimiento del componente de asesoría y consulta; mismo, que se constituye como la principal herramienta deliberativa de la que dispone el Presidente de la República para la toma de decisiones en esta

materia; así como, del componente de planeación y análisis, de donde se deriva toda la concepción estratégica en la materia.

Cabe señalar que dentro del Sistema de Seguridad Nacional deben converger todas las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa del país; al igual que todos los sistemas de información e inteligencia especializada (subsistemas) de los que depende el estado mexicano.

Asimismo, podrá articular sus diversas políticas y acciones; independientemente que se tengan que renovar diversos procesos de funcionamiento por parte del programa que elabore el Gobierno Federal en turno, en base a un diagnóstico de la situación nacional e internacional que prevalezca en el momento.

Por lo que se considera que una forma viable y practica de realizar esto, es que en el reglamento para la coordinación en la materia se instituya la configuración del sistema, ya que esto lo puede expedir el Ejecutivo Federal, de conformidad con los artículos 12 y 13 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, ya que la modificación de una ley requiere de un proceso legislativo más dilatado.

### **3. UN PANORAMA GENERAL DE DIVERSOS CONSEJOS DE SEGURIDAD NACIONAL DENTRO DEL CONTINENTE AMERICANO.**

#### **3.1. El Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América.**

El Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) de los EUA, es uno de los principales componentes de su Sistema de Seguridad Nacional (NSS por sus siglas en inglés) creado por el presidente Harry Truman, mediante el Acta de Seguridad Nacional de 1947.

Dicho ordenamiento también creó el Departamento de Defensa (fusionando el Departamento de Guerra y el Departamento de la Marina) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés).

En ese momento, el propósito del consejo según lo refiere Eugene Wittkopf, era “aconsejar al presidente de los Estados Unidos con respecto a la integración de las políticas interna, externa y militar, relacionada con la seguridad nacional”.<sup>93</sup>

Actualmente forma parte de la oficina ejecutiva del Presidente de los EUA y es el principal foro que emplea el citado mandatario para evaluar todos los aspectos relacionados con la política exterior y la seguridad nacional de los EUA, conjuntamente con los funcionarios de su gabinete y sus principales asesores en este rubro; además es el principal órgano de coordinación de todas las agencias estadounidenses para la aplicación de las citadas políticas en la materia.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Eugene Wittkopf, Christopher Jones y Charles Kegley, *Política Exterior de los Estados Unidos: diseño y procesos*, E.U.A., Thompson, 2008, p. 340.

<sup>94</sup> La Casa Blanca, “El Consejo de Seguridad Nacional”, disponible en <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc> (consultado el 28 de abril de 2013).

De conformidad con el Acta de 1947 y sus enmiendas de 1949 y 2007,<sup>95</sup> los integrantes del NSC son:

- El Presidente de los EUA (quien lo convoca y lo preside).
- El Vicepresidente.
- Los Secretarios de Estado de Defensa y de Energía.
- El Jefe del Estado Mayor Conjunto quien funge como el consejero militar, y
- El Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

Asimismo, el Presidente puede incluir a cualquier otro funcionario de su gabinete, como es el Secretario del Tesoro, el Fiscal General, el embajador ante la Organización de Naciones Unidas, el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto; así como, a los asesores jurídicos o económicos que considere pertinentes.

Otro elemento fundamental con el que cuenta el Presidente de los EUA es el asistente o Consejero de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés), quien es nombrado directamente por él, por lo que no requiere de la aprobación del congreso estadounidense.

Se desempeña como su asesor personal en todos los asuntos relativos con la seguridad nacional y es el responsable de mantenerlo informado sobre la amplia gama de opciones que se identifiquen para el diseño de políticas en la materia, incluyendo las consideraciones legales y presupuestales y las posibles dificultades de su aplicación; de igual forma, es responsable de coordinar diariamente las políticas interinstitucionales ya instrumentadas.

---

<sup>95</sup> Congreso de los Estados Unidos de América, *National Security Act of 1947*, E.U.A., 3 de agosto de 2007, p. 8.

No obstante que el Consejero de Seguridad Nacional no es un miembro del NSC, tradicionalmente ha sido el responsable de formular la agenda del Consejo y participa regularmente en sus sesiones, encargándose de elaborar las minutas en donde se registran los acuerdos que formule el NSC, y a su vez difunde las decisiones presidenciales al pueblo estadounidense.

Históricamente, ha sido un elemento que ha influido en muchas de las decisiones que toma el Presidente de los EUA para el diseño y ejecución de las estrategias de seguridad nacional.

Sobre la estructura funcional del Consejo de Seguridad Nacional, se puede percibir el enfoque sistémico en el que ha desarrollado sus tareas, ya que desde la la gestión presidencial del Presidente George H. Bush (1989-1993) hasta la actual gestión del presidente Barack Obama, ha coexistido un sistema centralizado.

Según afirma Eugene Wittkopf,<sup>96</sup> el personal del Consejo de Seguridad Nacional y el Consejero de Seguridad Nacional, manejan todo el proceso de toma de decisiones sobre política exterior y seguridad nacional de ese país; mientras que las dependencias del Ejecutivo Federal bajo un proceso interinstitucional se encargan de formular las distintas opciones para llevar a cabo dichas políticas.

Actualmente el sistema que regula el NSC está conformado por tres componentes, los cuales están sustentados en la Directiva de Política Presidencial PPD-1, emitida el 13 de febrero de 2009 referente a la "Organización del Sistema del Consejo de Seguridad Nacional", expedido por el Presidente Obama.<sup>97</sup>

En este marco directivo, se establece los procedimientos para asesorar al Presidente en materia de seguridad nacional, fusionando al personal que laboraba

---

<sup>96</sup> Eugene Wittkopf, op. cit. p. 346.

<sup>97</sup> La Casa Blanca, *Presidential Policy Directive-1*, disponible en <http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf> (consultado el 30 de noviembre de 2013).

en el Consejo de Seguridad de la Patria (HSC por sus siglas en inglés) y en el Consejo de Seguridad Nacional en un solo equipo de Seguridad Nacional (National Security Staff), quedando bajo la dirección del Consejero de Seguridad Nacional; a fin de dirigir los procesos de política interinstitucional de una forma proactiva y rigurosa; el cual, consta de 3 Comités de Políticas Interinstitucionales (IPCs por sus siglas en inglés).

De acuerdo con la citada directiva, el grupo interinstitucional de mayor rango es el Comité de Directores (NSC/PC por su siglas en inglés “Principals Committee”) el cual, es presidido por el Consejero de Seguridad Nacional, que en la práctica está constituido por los mismos miembros del NSC pero sin la presencia del Presidente y el Vicepresidente.

En este órgano se destacan además de los integrantes permanentes, la participación de:

- Los Secretarios del Tesoro y el de Seguridad de la Patria.
- El Fiscal General.
- El Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.
- El Embajador de los EUA ante las Naciones Unidas.
- El Jefe de Gabinete del Presidente.

Así mismo, pueden convocar a funcionarios clave del Poder Ejecutivo como invitados para discutir temas relacionados con sus áreas de responsabilidad.

Según lo afirma Alan Whittaker este Comité se reúne semanalmente, a fin de analizar temas vigentes; así como para revisar las recomendaciones de políticas desarrolladas por los grupos interinstitucionales subordinados y los departamentos

afectados, a fin de someterlos al acuerdo del NSC, y a su vez guía la implementación de nuevos estudios a desarrollar.<sup>98</sup>

Subordinado al Comité de Directores se encuentra el Comité de los Diputados (NSC/DC por sus siglas en inglés “Deputies Committee”); el cual, es presidido por el suplente del Consejero de Seguridad Nacional o el asistente del Presidente para la Seguridad de la Patria y Antiterrorismo; el cual, está conformado por personal del nivel de Subsecretarios.

Sobre este particular, Alan Whittaker afirma que los miembros titulares de la NSC/DC son:

- El Subsecretario de Estado (que en la práctica, a veces es representado por el Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos).
- El Subsecretario del Tesoro (que a veces es representado por el Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales).
- El Subsecretario de Defensa (que a veces es representado por el Subsecretario de Defensa para Política).
- El Fiscal General Adjunto.
- El Secretario Adjunto de Energía.
- El Director Adjunto de la Oficina de Administración y Presupuesto.
- El adjunto al representante de los EUA en las Naciones Unidas.
- El Director Adjunto de la CIA.
- El Vicepresidente del Estado Mayor Conjunto, y
- El Asistente del Vicepresidente para Asuntos de Seguridad Nacional.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Alan G. Whittaker, Shannon A. Brown, Frederick C. Smith, y Elizabeth McKune, *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*, E.U.A., Departamento de Defensa, 2011, p. 15.

<sup>99</sup> *Ibidem.*, p. 16.

Este comité se encarga de dirigir a los grupos de trabajo interinstitucionales y se asegura que todos los documentos que se discutirán en el NSC/PC o en el NSC hayan sido analizados a fondo y se ofrezca una amplia gama de opciones para dar solución a un problema, mediante la evaluación de todas las posibilidades, riesgos y consecuencias al respecto, a fin de ser sometidas a la deliberación del NSC.

Alan Whittaker, afirma que de forma habitual se reúnen por lo menos una vez al día para tratar asuntos de su competencia.<sup>100</sup>

Finalmente, el tercer componente se encuentra subordinado a la NSC/DC; el cual, está conformado por una variedad de grupos de trabajo llamados Comités de Política Interinstitucionales (NSC/IPC por sus siglas en inglés “Interagency Policy Committees”).

Estos comités se encuentran segmentados en 3 grandes apartados; los regionales, los funcionales y los ad hoc; mismos que están compuestos por expertos y altos funcionarios de los departamentos y organismos representados en el NSC/DC.

Estos grupos formulan propuestas de políticas, estrategias y líneas de acción a seguir; a fin de someterlas a la consideración del NSC/DC y una vez aprobadas, determinan los recursos que se necesitaran y planifican la puesta en marcha de dichas políticas sujetos a los límites de sus responsabilidades.

Estos comités son los responsables de la gestión e implementación de las políticas de Seguridad Nacional cuando participa más de una instancia de gobierno.

---

<sup>100</sup> Alan G. Whittaker, Shannon A. Brown, Frederick C. Smith, y Elizabeth McKune, op. cit., p. 16.

A fin de ejemplificar, algunos de los tópicos que abordan dichos comités, en primera instancia se enumeran algunos de los IPCs regionales que actualmente se encuentran funcionando, mismos que normalmente están a cargo de los Subsecretarios de Estado:

- 1). Europa y Eurasia.
- 2). Hemisferio Occidental.
- 3). México/América Central.
- 4). Asia oriental.
- 5). Asia Meridional y Central.
- 6). Irán.
- 7). Siria/Líbano.
- 8). África.
- 9). Rusia.
- 10). Iraq, y
- 11). Afganistán.

Entre los IPCs funcionales y ad hoc se encuentran los siguientes:

- 1). Control de Armas.
- 2). Biodefensa.
- 3). Estrategia de Información para combatir el Terrorismo.
- 4). Planificación/Crisis de contingencias de grupo de respuesta.
- 5). Grupo de Seguridad contra el Terrorismo.
- 6). Estrategia de Defensa, Estructura de la Fuerza, y Planificación.
- 7). Democracia, Derechos Humanos y Operaciones Internacionales.
- 8). Medio Ambiente Mundial.
- 9). VIH/SIDA y Enfermedades Infecciosas.
- 10). Intercambio de Información.
- 11). Inteligencia y Contrainteligencia.

- 12). Interdicción.
- 13). Desarrollo Internacional y Asistencia Humanitaria.
- 14). Política Internacional de Control de Drogas.
- 15). Financiamiento Internacional.
- 16). Crimen Organizado Internacional.
- 17). Seguridad Marítima.
- 18). Operaciones de Reconstrucción y Estabilización.
- 19). Registros de Acceso y Seguridad de la Información.
- 20). Espacio.
- 21). Diplomacia Pública y Comunicación Estratégica.
- 22). Asuntos Económicos Transnacionales.
- 23). Armas de Destrucción Masiva/Terrorismo.
- 24). Influenza Aviar y Pandemia; así como,
- 25). Los Sistemas de Comunicaciones y Seguridad Cibernética.

En este sentido, es importante citar que adicionalmente al NSC existe el Consejo Seguridad de la Patria (HSC por sus siglas en inglés) establecido el 8 de octubre de 2001 en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Referido consejo funge como el órgano asesor del Presidente para la debida preparación y respuesta ante las amenazas potenciales que puedan tener al interior de su país; empleándose como un mecanismo que permite garantizar la debida coordinación de los distintos departamentos y agencias estadounidenses en el desarrollo y aplicación efectiva de las políticas en la materia.

De conformidad con la nueva estrategia del actual presidente de los EUA para diseñar e implementar políticas que permitan hacer frente a los nuevos desafíos de su país, tanto al interior como al exterior en materia de seguridad nacional y seguridad interior, en mayo de 2009 decidió que el NSC debía mantenerse como la

"plataforma principal de las deliberaciones interinstitucionales sobre cuestiones que afectan a la Seguridad de la Patria (Homeland Security), como el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los desastres naturales y la pandemia de gripe".<sup>101</sup>

Acordando que el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad de la Patria se fusionaran en un solo "Estado Mayor de Seguridad Nacional", encabezado por el Consejero de Seguridad Nacional.

Actualmente, el personal que lleva a cabo las gestiones diarias de los asuntos de seguridad nacional cuenta con aproximadamente 320 elementos, de los cuales aproximadamente 175 son profesionales, pertenecientes a los distintos departamentos del Poder Ejecutivo (del Departamento de Estado, funcionarios de los servicios diplomático de carrera y militares, entre otros).

Asimismo, cuenta con diversos especialistas; el resto se compone de personal de apoyo (asistentes ejecutivos, técnicos y empleados en comunicaciones); en algunas ocasiones se apoyan de una red de ex-miembros del NSC y de investigadores y académicos.

Para la mayoría de observadores y académicos, el sistema "es un modelo en términos de estructura, roles y funcionamiento del NSC (...) habiendo definido el camino seguido por las administraciones subsiguientes que han adoptado las estructuras y procedimientos que fueron definidas por la administración Bush".<sup>102</sup>

Aunque ha habido una relativa estabilidad en la composición del NSC de los EUA desde su creación, fue a partir de la administración del Presidente George H. W. Bush que coexiste a la fecha, un principio fundamental subyacente a la

---

<sup>101</sup> La Casa Blanca, "Declaración del Presidente de la Organización de la Casa Blanca para Seguridad de la Patria y Contraterrorismo" [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Statement-by-the-President-on-the-White-House-Organization-for-Homeland-Security-and-Counterterrorism](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-by-the-President-on-the-White-House-Organization-for-Homeland-Security-and-Counterterrorism) (consultada el 2 de junio de 2013).

<sup>102</sup> Eugene Wittkopf, op. cit. p. 348.

operación real de los órganos de seguridad nacional de todos los presidentes de ese país: que funcionará a partir del establecimiento de la política de seguridad nacional que defina el Poder Ejecutivo en turno.

Sobre este particular, Emersson Forigua Rojas, afirma que es fundamental tener en cuenta que “el NCS refleja las tendencias personales del presidente y responde a sus necesidades, objetivos, intereses y estilos de gestión, siendo, por ello, una estructura relativamente flexible”.<sup>103</sup>

Es decir, que independientemente de las estructuras orgánicas que se establecen en cada gobierno para mejorar el funcionamiento del NSC; los procesos reales de ejecución responden a las decisiones de su Presidente, por lo que en un momento dado las líneas formales de autoridad pueden ser soslayadas por las reuniones informales que desarrolla el propio Presidente y/o su personal de apoyo, encabezados por su Consejero de Seguridad Nacional.

En base a lo anteriormente analizado, se puede afirmar a manera de reflexión que el NSC es una estructura flexible, que está pensada para responder a los intereses y objetivos nacionales de los EUA, particularmente dentro del marco de su política exterior; el cual está estructurado bajo amplios esquemas formales de gestión y dirección.

Sin embargo, está sujeto en muchos casos al carácter y habilidad de su presidente, de los integrantes de su consejo y particularmente de la personalidad del Consejero de Seguridad Nacional.

De la anterior descripción, es preciso enfatizar la amplia similitud estructural y funcional que existe entre el Consejo de Seguridad Nacional de los EUA (el cual, se

---

<sup>103</sup> Emersson Forigua Rojas, “El Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos: evolución, organización y lecciones”, Colombia, *en Papel Político*, Universidad Javeriana, núm. 1, enero-Junio 2012, p. 243.

ha forjado bajo un enfoque sistémico en los últimos 67 años), y el Consejo de Seguridad Nacional de México, el cual, se instituyó hace 9 años.

Salvo algunos aspectos diferenciales que se consideran sustantivos para su adecuado funcionamiento, los cuales serán descritos y analizados ampliamente en el siguiente capítulo en el que se desarrollará un diagnóstico situacional que permitirá identificar sus principales fortalezas y debilidades.

### **3.2. El Consejo de Seguridad Nacional de la República de Colombia.**

El objeto de analizar a este órgano asesor, obedece a que es de reciente creación y se busca visualizar diversos aspectos de actualidad que se estén instrumentando en este tipo de organismos dentro del Continente Americano.

Por lo que de conformidad con el decreto número 4748 del 23 de diciembre de 2010, el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, decretó la conformación del Consejo de Seguridad Nacional de su país; mismo que al anunciar la creación de este órgano, el 17 de septiembre de 2010, en la base de Larandia, departamento de Caquetá, Colombia, afirmó que:

Muy al estilo del asesor de seguridad nacional en Estados Unidos, hemos diseñado, copiado algunas de las formas que operan esa asesoría de seguridad nacional en Estados Unidos, y la persona que hemos escogido en el Consejo de Seguridad Nacional, es el ex Viceministro de Defensa Sergio Jaramillo Caro.<sup>104</sup>

En dicho decreto, se establece en su artículo 2/o. que el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) será el máximo órgano asesor del Presidente para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, “en el proceso de formulación,

---

<sup>104</sup> Presidencia de la República de Colombia, “Presidente Santos anunció creación del Consejo de Seguridad Nacional”, disponible en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917\\_11.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917_11.aspx) (consultado el 6 de junio de 2013).

implementación y seguimiento de políticas de seguridad nacional, con el objeto de coordinar los esfuerzos de los ministros y otras entidades del Estado”.<sup>105</sup>

Los miembros de dicho Consejo son:

- El Presidente de la República (quien lo preside).
- Los Ministros del Interior y de Justicia; de Relaciones Exteriores; de Defensa Nacional; de Hacienda y Crédito Público.
- Los Directores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de Seguridad.
- El Comandante General de las Fuerzas Militares.
- El Director de la Policía Nacional.
- El Alto Consejero Presidencial para la Convivencia Ciudadana, y
- El Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional, quien será su Secretario Técnico.

De forma adicional a estos miembros, el Presidente podrá invitar a cualquier otro ministro, servidor público, miembro del sector privado o de la rama ejecutiva, judicial u organismos de control, comandantes de fuerza y de la policía.

Dentro de sus principales funciones del CSN, son las de asesorar al Presidente en todo lo relacionado con las políticas, esenarios, proyectos, manejo de crisis, implicaciones de las políticas sectoriales, requerimientos de inteligencia, entre otros aspectos en materia de defensa y seguridad nacional.

Asimismo, se creó la figura del Comité Operativo de Seguridad Nacional; el cual, está integrado por los Viceministros y Sub-directores de los titulares que componen el CSN; por el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares y

---

<sup>105</sup> Presidencia de la República de Colombia, *Decreto Número 4748 de 2010*, Colombia, 23 de diciembre de 2010, p. 1.

los dos altos consejeros en materia de convivencia ciudadana y de seguridad nacional, fungiendo este último como secretario técnico de dicho comité.

Tanto el consejo, como el comité de referencia sesionan las veces que sea necesario por citación de la secretaría técnica, y los integrantes de dichos organos asesores no pueden delegar su participación cuando se les convoque.

Por lo que respecta a las diversas funciones del secretario técnico, destaca que “podrá convocar comités temáticos de coordinación política para preparar sesiones y hacer seguimientos al cumplimiento de las directrices del Consejo y del Comité Operativo de Seguridad Nacional”.<sup>106</sup>

En base a lo anterior, se pueden hacer las siguientes precisiones: primero, que la estructura del citado órgano asesor tiene una similitud orgánica-funcional con los diversos Consejos de Seguridad Nacional instrumentados en América Latina y que obedecen al modelo de los EUA.

Segundo, destaca la creación y composición de un Comité Operativo de Seguridad Nacional, cuya orgánica y tareas son muy parecidas al Comité de los Diputados (NSC/DC) del modelo estadounidense.

Sin embargo, no consideraron la formación del Comité de Directores (NSC/PC), que se ubica estructuralmente entre el Consejo y el Comité de Diputados, ya que se infiere que trataron de hacer más práctico su esquema de funcionamiento, sin la necesidad de emplear en dos foros a los titulares de las instancias de seguridad nacional, lo que se considera muy asertivo, ya que se minimiza la multiplicidad de esfuerzos.

---

<sup>106</sup> Presidencia de la República de Colombia, *Decreto...*, p. 3.

Tercero, dentro del modelo aplicado tiene una amplia participación del secretario técnico dentro de los dos órganos constituidos, por lo que representa una figura central en su funcionamiento, cuyas tareas son muy similares a las del secretario técnico del CSN de México, y cuarto, destaca que para ocupar la figura de secretario técnico, el Presidente de la República de Colombia designó a un funcionario que cuenta con un amplio perfil en materia de seguridad y defensa, al nombrar a un Viceministro de Defensa; lo que se considera muy adecuado.

### **3.3. El Consejo de Seguridad Nacional de la república de Chile.**

Este tipo de órgano consultivo, es uno de los que más tiempo ha funcionado en América Latina, al tener más de 32 años de existencia; el cual, fue “creado por la Constitución Política de la República de Chile de 1980”,<sup>107</sup> bajo el gobierno de Augusto Pinochet, modificándose relativamente con la reforma constitucional del 2005, bajo el gobierno del entonces Presidente Ricardo Lagos Escobar.

Bajo este preámbulo, es preciso señalar que el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) de Chile se encuentra sustentado en el artículo 106 de su Constitución Política, tipificándose que “habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda”.<sup>108</sup>

Dicho consejo es presidido por el Jefe del Estado y está integrado por:

- El Presidente del Senado.

---

<sup>107</sup> República de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*, Chile, Ministerio de Defensa Nacional, p. 119.

<sup>108</sup> Cámara de Diputados de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, periodo Legislativo 2010-2014, 15 de diciembre de 2012, p. 32.

- El Presidente de la Cámara de Diputados.
- El Presidente de la Corte Suprema.
- Los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.
- El General Director de Carabineros, y
- El Contralor General de la República.

Asimismo, el Presidente de la República, podrá convocar las sesiones del consejo a los Ministros del Gobierno Interior, de la Defensa Nacional, de la Seguridad Pública, de las Relaciones Exteriores y el de Economía y Finanzas de ese país.

De igual forma, en su artículo 107 constitucional prescribe que el COSENA, sólo sesionará con la mayoría absoluta de sus integrantes y que durante sus reuniones, cualquiera de sus integrantes podrán expresar sus opiniones de forma abierta.

Las actas que se generan dentro del consejo podrán ser públicas, a menos que la mayoría de sus integrantes determinen otra postura.

Previo a las reformas constitucionales del año 2005 en ese país, el COSENA podía ser convocado por 2 de sus miembros y tenía mayores atribuciones, como por ejemplo, se podía convocar al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, para tomar su opinión frente a algún hecho que atentará gravemente en contra de las instituciones o comprometiera a la seguridad nacional.

Por lo que a juicio de la concertación de partidos por la democracia que gobernó Chile en 2005, lo hacía antidemocrático, ya que bastaba que 2 Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas lo convocaran para que sesionara, evitando incluso la participación del Presidente, pudiendo acusarlo a él, al

Congreso o al Tribunal Constitucional de abandono de deberes; por lo que actualmente se requiere de la mayoría absoluta de sus miembros para convocarlo.

De lo anterior, se puede puntualizar que las 3 características principales del citado Consejo de Seguridad Nacional que lo distinguen de otros órganos asesores existentes en distintos países del Continente Americano son:

En primer lugar, que desde su creación fue elevado a rango constitucional, definiéndose como una institución del Estado Chileno.

En segundo lugar, incorporó dentro de sus miembros, a los tres Poderes de la Unión, lo que lo hace muy singular, ya que en la mayoría de los países que emplean este modelo de asesoramiento, sólo contemplan a las principales Secretarías o Ministerios del Poder Ejecutivo Federal, infiriéndose que bajo este esquema pretenden lograr un consenso bajo una visión de Estado, al analizar un asunto de seguridad nacional.

Por lo que únicamente participan algunos titulares de las dependencias de su Administración Pública Federal si son convocados por el propio Presidente de la República.

Y en tercer lugar, que existe la posibilidad de que las actas que se emitan dentro del seno del consejo puedan ser públicas, a diferencia de la generalidad de los países que manejan este modelo, que las clasifican desde un principio como: confidenciales ó de carácter reservadas.

### 3.4. El Consejo de Seguridad Nacional de la República del Perú.

Para dar inicio, es importante señalar que el Estado Peruano, establece dentro de su política de seguridad y defensa nacional, que la seguridad nacional:

Es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad, y la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos. Las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico. Esta es la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico.<sup>109</sup>

Por su parte, la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional de la República de Perú, tipifica en su artículo 3/o., que dicho sistema es “un conjunto interrelacionado de elementos del Estado cuyas funciones están orientadas a garantizar seguridad nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la defensa nacional”.<sup>110</sup>

Asimismo, establece en su artículo 4/o. que los integrantes del sistema son: el Consejo de Seguridad Nacional; el Sistema de Inteligencia Nacional; el Sistema Nacional de Defensa Civil y los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales.

En relación al Consejo de Seguridad Nacional, en sus artículos 5/o. y 6/o. refiere que es “el órgano rector del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional”; el cual está conformado, por el Presidente de la República; el Presidente del Consejo

---

<sup>109</sup> Ministerio de Defensa de la República del Perú, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, disponible en [http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo\\_III.pdf](http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_III.pdf), (consultado el 12 de febrero de 2013).

<sup>110</sup> Congreso de la República de Perú, *Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional*, periodo parlamentario 2011-2016, 27 de marzo de 2005, p. 1.

de Ministros; por los Ministros de Relaciones Exteriores, del Interior; de Defensa, de Economía y Finanzas, de Justicia; asimismo, por el Jefe de Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia.

En este sentido, el Presidente de la República en su calidad de Presidente del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo a la naturaleza de los asuntos a tratar y/o a petición de cualquiera de sus miembros, dispone de la participación de cualquier otro funcionario del Estado, el cual tiene derecho a voz pero sin voto; en el cual, sus miembros que conforman el Consejo de Seguridad Nacional no podrán delegar su representación.

De conformidad con su artículo 7/o., al citado consejo le corresponde aprobar: la *Política de Seguridad y Defensa Nacional*; los requerimientos presupuestales originados como consecuencia del planeamiento estratégico para la seguridad y defensa nacional; las adquisiciones de equipamiento militar de carácter estratégico destinado a la defensa nacional; las directivas sobre seguridad nacional, y los demás aspectos relacionados con esta materia.

En base a sus artículos 8/o. y 9/o., los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, deben actuar de acuerdo a las facultades conferidas por su Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sus leyes organizativas y reglamentos, y se reunirá de manera ordinaria una vez cada tres meses y de manera extraordinaria cuando sean convocados por el Presidente de la República.

En sus artículos 10/o., 11 y 12, establece que el quórum para las sesiones del consejo es la mitad más uno del total de sus miembros, incluyendo al Presidente del Consejo, sin cuya presencia no se da inicio a las mismas.

De igual forma, para los acuerdos que tome el consejo también se requiere de dicha cifra en el que el Presidente de la República tiene voto dirimente y ejerce la

facultad del veto. En dichas sesiones el Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa funge como secretario del consejo.

En base a su artículo 13, establece que los acuerdos, actas, grabaciones y transcripciones que contienen las deliberaciones sostenidas en las sesiones del Consejo, dependiendo de su naturaleza, son de carácter secreto, reservado o confidencial, de acuerdo a la clasificación que le otorgue el propio Consejo, en concordancia con su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En relación a lo anterior, se matizan los siguientes aspectos:

Primero, que su configuración sistémica se encuentra establecido dentro de un ordenamiento legal, es decir, a través de una Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que les permite articular a los principales elementos del Estado Peruano para poder garantizar su seguridad nacional, en el que tienen contemplado a sus Gobiernos Regionales y a la propia sociedad en su participación dentro de la defensa civil.

Segundo, dentro de dichos elementos destaca el Consejo de Seguridad Nacional como órgano rector colegiado, en el que se sujetan a votación las propuestas que se plantean dentro de su seno.

Que a diferencia de otros consejos, que existen en algunos países del Continente Americano, incluyendo a México, en donde sus miembros únicamente deliberan para recomendarle alternativas al Presidente de la República para que tome decisiones en materia de Seguridad Nacional, aquí se somete a un consenso democrático, en el que el Presidente de la República tiene el derecho al veto o a dirimir diferencias cuando exista el mismo número de votos entre sus miembros.

A continuación se muestra de forma consolidada un cuadro comparativo de la composición de los Consejos de Seguridad Nacional anteriormente analizados, a fin de poder observar de una manera rápida, la similitud de su configuración.

<b>Cuadro comparativo de cómo se conforman estructuralmente los Consejos de Seguridad Nacional de algunos países del Continente Americano</b>	
<b>Estados Unidos de América</b>	<b>República de Colombia</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de los EUA (quien lo convoca y lo preside).</li> <li>2. El Vicepresidente de los EUA</li> <li>3. El Secretario de Estado.</li> <li>4. El Secretario de Defensa.</li> <li>5. El Secretario de Energía.</li> <li>6. El Jefe del Estado Mayor Conjunto (quien funge como el consejero militar).</li> <li>7. El Director de la CIA quien es el asesor de inteligencia.</li> </ol> <p>Asimismo, el Presidente puede incluir a cualquier otro funcionario de su gabinete, como por ejemplo: el Secretario del Tesoro, el Fiscal General, el embajador ante las Naciones Unidas, el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto; así como, a los asesores jurídicos o económicos que se considere pertinentes. Otro elemento fundamental con el que cuenta el Presidente de los EUA es el Asistente o Consejero de Seguridad Nacional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de la República.</li> <li>2. El Ministro del Interior y de Justicia.</li> <li>3. El Ministro de Relaciones Exteriores.</li> <li>4. El Ministro de Defensa Nacional.</li> <li>5. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.</li> <li>6. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</li> <li>7. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad.</li> <li>8. El Comandante General de las Fuerzas Militares.</li> <li>9. El Director de la Policía Nacional.</li> <li>10. El Alto Consejero Presidencial para la Convivencia Ciudadana.</li> <li>11. El Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional.</li> </ol> <p>De forma adicional, a estos miembros, el presidente podrá invitar a cualquier otro Ministro, servidor público, miembro del sector privado o de la rama ejecutiva, judicial u organismos de control, comandantes de Fuerza y de la Policía.</p>
<b>República de Chile</b>	<b>República de Perú</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es presidido por el Jefe del Estado.</li> <li>2. El Presidente del Senado.</li> <li>3. El Presidente de la Cámara de Diputados.</li> <li>4. El Presidente de la Corte Suprema.</li> <li>5. Los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.</li> <li>6. El General Director de Carabineros.</li> <li>7. El Contralor General de la República.</li> </ol> <p>Asimismo, el Presidente de la República, podrá convocar las sesiones del Consejo a los ministros del Gobierno Interior, de la Defensa Nacional, de Seguridad Pública, de Relaciones Exteriores y el de Economía y Finanzas de ese país.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente de la República.</li> <li>2. El Presidente del Consejo de Ministros.</li> <li>3. Ministro de Relaciones Exteriores.</li> <li>4. Ministro del Interior.</li> <li>5. Ministro de Defensa.</li> <li>6. Ministro de Economía.</li> <li>7. Ministro de Finanzas.</li> <li>8. Ministro de Justicia.</li> <li>9. El Jefe de Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.</li> <li>10. El Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia.</li> </ol> <p>El Presidente podrá disponer de cualquier otro funcionario, con derecho a voz pero no al voto.</p>

Cuadro No. 1 (Elaboración propia, en base al estudio y análisis de los Consejos de Seguridad Nacional de dichos países).

*“La realidad de nuestro país precisa identificar, dimensionar y jerarquizar los efectos de los diversos factores internos y externos que, en virtud de su dinamismo, tienen el potencial para constituirse en una amenaza o riesgo para la Seguridad Nacional. Lo anterior con la finalidad de trazar las estrategias que permitan prevenirlos, o bien, plantear los mecanismos de coordinación de acciones y medidas políticas presupuestales, sociales o militares que neutralicen o minimicen sus efectos de manera oportuna y eficaz”.....Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.*

#### **4. DIAGNÓSTICO DEL COMPONENTE DE ASESORÍA Y CONSULTA; ASÍ COMO DEL COMPONENTE DE PLANEACIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

Una vez examinado de forma general el devenir histórico, el marco jurídico-administrativo y los elementos conceptuales de la seguridad nacional de México, así como de su conformación sistémica visto bajo un enfoque doctrinario y normativo, se pudieron apreciar diversas fortalezas y debilidades que guarda, cuyos factores se encuentran intrínsecos dentro del propio sistema.

De tal manera, que en el presente capítulo se elaboró un diagnóstico general sobre la situación actual que guardan los componentes de asesoría y consulta; así como, el de planeación y análisis del Sistema de Seguridad Nacional, a partir de la información recabada durante la presente investigación, lo que permitió contar con los elementos necesarios para proponer la forma de cómo poder fortalecerlos y por ende minimizar sus debilidades.

Es importante citar que algunos planteamientos que forman parte de este capítulo, no son públicos, en virtud de que diversos datos dada su naturaleza, son de carácter confidencial; sin embargo, como resultado de una exhaustiva

investigación realizada en distintas instancias de seguridad nacional, como son: las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Gobernación, el CISEN y la secretaría técnica del CSN, se obtuvieron datos de actualidad.

#### **4.1. Análisis y evaluación de los elementos que integran el componente de asesoría y consulta.**

##### **4.1.1. Del Consejo de Seguridad Nacional.**

De conformidad con el artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional, el *Consejo de Seguridad Nacional* es “una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política de la materia”;<sup>111</sup> el cual, debe conocer los siguientes asuntos:

I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la seguridad nacional; II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la seguridad nacional; III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos; IV. La evaluación periódica de los resultados del programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos; V. Los programas de cooperación internacional; VI. Las medidas necesarias para la seguridad nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables; VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas; VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de seguridad pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la administración pública que acuerde el Consejo; IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional, y X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.<sup>112</sup>

En base a los artículos 12 y 16 de la Ley de Seguridad Nacional, el CSN está integrado por:

- El titular del Ejecutivo Federal (quien lo preside).
- El Secretario de Gobernación (quien funge como secretario ejecutivo).
- El Secretario de Marina.

<sup>111</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, p. 5.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

- El Secretario de la Defensa Nacional.
- El Secretario de Seguridad Pública.
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- El Secretario de la Función Pública.
- El Secretario de Relaciones Exteriores.
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- El Procurador General de la República.
- El Director General del CISEN.

Todos ellos integrantes de la Administración Pública Federal, quienes no podrán nombrar suplente para asistir a las sesiones que convoque el presidente, los cuales, deberán sesionar por lo menos cada dos meses.

Durante las citadas sesiones de consejo, los titulares de las instancias de seguridad nacional deberán presentar los informes de cumplimiento o avance de los acuerdos tomados en sesiones anteriores y de los diversos proyectos encomendados, darán seguimiento a los antagonismos que inciden en la seguridad del país y establecerán los esquemas de coordinación e integración de esfuerzos para hacerles frente.

Así como, podrán proponer la creación de organismos que coadyuven con la seguridad nacional; cuyos acuerdos deberán quedar registrados en las actas que se elaboran después de cada sesión, las cuales serán de carácter reservado.

Bajo estos argumentos, dicho consejo se constituye como el centro neurálgico por excelencia de todo el *Sistema de Seguridad Nacional*, al ser la instancia deliberativa de más alto nivel en el Estado mexicano, encabezados por el titular del poder ejecutivo federal en su calidad de jefe de Estado y de gobierno; ya que está en capacidad de articular y coordinar los esfuerzos orientados a preservar la seguridad nacional.

Es significativo puntualizar que el artículo 12 de la citada ley, señala que el consejo contará con un secretario técnico, nombrado por el Presidente de la República, pero que no formará parte de dicho consejo; ya que dependerá del titular del Ejecutivo Federal como un órgano asesor en materia de seguridad nacional; para lo cual, “deberá contar con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el presupuesto de egresos de la federación”.<sup>113</sup>

Este último punto, constituye en sí mismo una fortaleza, ya que dicha secretaría técnica tiene la capacidad de programar anualmente sus necesidades presupuestales; las cuales, son canalizadas a través de la Oficina de la Presidencia de la República en su carácter de unidad responsable de gasto.

Esto tiene por objeto, que sean consideradas en el anteproyecto del presupuesto de egresos de la federación que anualmente consolida, valora y propone la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados, a fin de que le permita materializar las funciones que están prescritas en el artículo 15 de la Ley de Seguridad Nacional, las cuales son las siguientes:

I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo; II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimiento de los acuerdos del consejo; III. Proponer al consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional; IV. Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional; V. Presentar al consejo la Agenda Nacional de Riesgos; VI. Elaborar los informes de actividades que ordene el consejo; VII. Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente ley; VIII. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del consejo; IX. Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas; X. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del consejo; XI. Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país; XII. Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el consejo, y XIII. Las demás que

---

<sup>113</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, p. 4.

señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.<sup>114</sup>

Como se puede apreciar, la secretaría técnica del CSN, es una figura de suma importancia para el buen funcionamiento del consejo, ya que fue creada con el propósito de ser una institución de carácter permanente, que le permita atender los diversos asuntos anteriormente descritos, por lo que el desempeño de su titular y el de su equipo especializado, resultan ser fundamentales.

Por lo que respecta al secretario ejecutivo del consejo, este recae en el titular de la Secretaría de Gobernación, quien de conformidad con:

- Los artículos 12; 14; 19, fracción XI; 25; 27; 57, fracciones IV y V de la Ley de Seguridad Nacional.
- Y en los artículos 2/o; 5/o; 6/o; 9/o, fracciones I y V; 10/o; 11; 13; 14; 15; 16; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 29; 33; 34; 35; 37; 38; 39; 40 y 42 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.

Tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del consejo y estará facultado para celebrar convenios de colaboración que acuerde éste.

Así como en caso de ausencia del presidente en el consejo, presidirá y asumirá el liderazgo político del mismo, de conformidad con las instrucciones que le dicte el Presidente de la República, con el objeto de que la política de seguridad nacional se enfoque a la atención de sus prioridades, debiendo comunicarlas a las dependencias de la Administración Pública Federal:

---

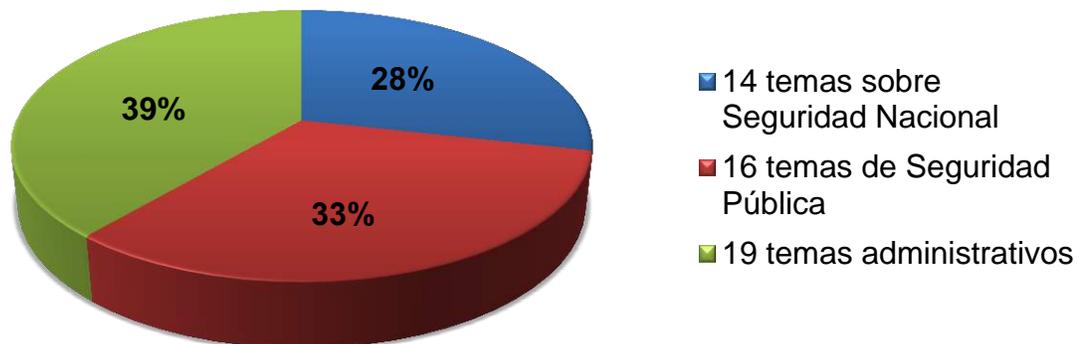
<sup>114</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, p. 5.

De igual forma, establecerá enlace con la Comisión Bicameral del Poder Legislativo Federal; enfocándose a su vez, en la información estratégica que genere el CISEN; así como, en la conformación de comités especializados para coordinar y dirigir sus actividades en la materia, entre otros aspectos.

En base a lo anterior, se puede asentar que el hecho de que la figura del CSN se encuentre tipificada en la Ley de Seguridad Nacional y en el mencionado Reglamento, se puede considerar como una fortaleza de origen.

No obstante, en dicho marco legal, no se define estructuralmente la figura del Sistema de Seguridad Nacional, ya que tan solo se describe en el pasado Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, en donde se establece que el CSN se encuadra dentro de uno de sus 5 componentes orgánicos, por lo que se constituye en una debilidad.

Por otro lado, se destaca que desde la creación del CSN, se desarrollaron 43 sesiones ordinarias, dentro del periodo del 2005 al 2012; las cuales, fueron presididas por el presidente de la república, en el que se formularon 239 acuerdos relacionados a 49 temas específicos, como se muestran en la siguiente gráfica:



Gráfica No. 1 Elaboración propia, basada en información obtenida en la secretaría técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

De esta gráfica, se puede destacar que de los 239 acuerdos que se resolvieron dentro del consejo, predominó un mayor número de temas relacionados con el ámbito de la seguridad pública, mismos que en un momento dado, debieron circunscribirse al seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Seguido por los asuntos de carácter administrativo que en muchos de los casos, debieron resolverse en otras instancias previas, a fin de estar en capacidad de concretarse a la resolución de asuntos específicos en materia de seguridad nacional, que en este caso, tan solo fue el 28% de los asuntos tratados.

De las 43 sesiones formales que se desarrollaron dentro del seno del consejo, estas se desglosaron conforme al siguiente cuadro:

<b>Sesiones formales del Consejo de Seguridad Nacional dentro del periodo comprendido del 2007 al 2012</b>													
<b>AÑO</b>	<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
<b>2005</b>				1			1		1		1		<b>4</b>
<b>2006</b>	1			1			1			1			<b>4</b>
<b>2007</b>	1		1		1		1		1			1	<b>6</b>
<b>2008</b>		1			1	1				1	1	1	<b>6</b>
<b>2009</b>	1		1	1	1			1		1	1		<b>7</b>
<b>2010</b>		1		1		1			1			1	<b>5</b>
<b>2011</b>		1		1		1		1		1		1	<b>6</b>
<b>2012</b>		1		1		1		1		1			<b>5</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>43</b>

Cuadro No. 2 (Elaboración propia, basado en información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional).

Actualmente, dentro de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, únicamente se ha realizado una reunión ordinaria del consejo, la cual se desarrolló el 27 de mayo de 2013; en la cual, se abordaron diversos temas como los siguientes:

- La presentación del proyecto de la Agenda Nacional de Riesgos 2013 por parte del CISEN.

- Lo referente al nuevo Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, acordándose que se presentaría en un término de 6 meses para someterla al pleno del Consejo para su aprobación correspondiente; sin embargo aún está pendiente su aprobación, previéndose que sea publicado en el diario oficial de la federación a finales del mes de mayo del 2014.

- Se analizó la situación de 5 comités especializados de los que dispone el CSN, resolviéndose la permanencia de 3 y la desintegración de dos de ellos (del comité especializado para coordinar y dirigir las actividades relacionadas con la extinción y liquidación del organismo Luz y Fuerza del Centro y del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional), por ya no ser necesarios.

- Asimismo, se hizo referencia al décimo tercer informe general de actividades del CSN, relacionado con la cuarta y quinta sesión del consejo desarrolladas el 28 de agosto y el 30 de octubre de 2012 respectivamente, a fin de dar cuentas a la Comisión Bicamaral.

- Y finalmente, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitó su integración formal como instancia de seguridad nacional, ya que durante la pasada administración, no se había formalizado dicho acto.

La anterior descripción, permite tener un panorama general de los asuntos que se tratan dentro del seno del consejo, los cuales su contenido es de carácter reservado, por lo que no se dan a conocer a la opinión pública.

Por otra parte, es importante citar que recientemente el CSN; ya sufrió de forma indirecta modificaciones orgánicas, como resultado de la nueva reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 2013, ya que únicamente quedarán activas 6 de las 8 secretarías de Estado que la conformaban.

En virtud, de que tanto la Secretaría de Seguridad Pública como la Secretaría de la Función Pública, se suprimieron formalmente de dicha ley, las tareas de seguridad pública, de la policía federal, del sistema penitenciario federal y de prevención del delito se transfirieron a la Secretaría de Gobernación; la cual se robusteció y fortaleció para la aplicación de políticas en materia de seguridad pública y para conducir la política interna del país.

Por lo que respecta a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, se distribuirán en las dependencias de la Administración Pública Federal, a través de la conformación de unidades de auditorías preventivas; mismas que entrarán en vigor, a partir de que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones que le den existencia jurídica.<sup>115</sup>

De tal manera, que al analizar con mayor detenimiento la integración del CSN, se puede percibir que dentro de las instancias que integran el CSN, se focaliza un ente relacionado con la seguridad, conformados por los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina; así como, por el Procurador General de la República y el director del CISEN, complementados por un ente económico y uno social, representados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Secretario de Comunicaciones y Transportes, respectivamente.

Sin embargo, como ya quedó establecido en el presente trabajo, hoy en día los asuntos relacionados con la seguridad nacional no se deben soslayar únicamente a los aspectos de seguridad, en razón de que se encuentran estrechamente vinculados con el desarrollo nacional.

En este sentido, es necesario reconocer que para hacer frente de manera eficiente y eficaz a los diversos antagonismos que puedan incidir en la seguridad

---

<sup>115</sup> Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración...*p. 77.

nacional, se debe hacer de forma integral; es decir, tomando en cuenta la participación de los tres poderes de la unión, de todas las dependencias de la administración pública de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto, bajo una visión de Estado.

Ya que un solo segmento, (el de seguridad) por sí solo no tiene la capacidad ni las facultades formales para enfrentar los retos y desafíos que trastocan al Estado mexicano.

Por tal motivo, resulta importante revalorar la participación de nuevos integrantes dentro del seno del Consejo de Seguridad Nacional, en razón de los siguientes aspectos:

- Como ya quedó establecido, dicho consejo se puede catalogar como el eje neurálgico del sistema, en el que se requiere de la participación proactiva de diversos actores vinculados con la seguridad y el desarrollo, tal y como se prescribe en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a fin de proporcionarle al Presidente de la República, los elementos de juicio necesarios que le permitan tomar mejores decisiones.
- Así como para poder articular las distintas políticas públicas en la materia de forma integral y bajo una visión de Estado, lo cual, no debe estar sesgada únicamente a la participación de unas cuantas dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que este lineamiento, se considera como una ventana de oportunidad para su fortalecimiento.

Además del basamento normativo y estructural anteriormente descrito, es preciso señalar que desde el punto de vista funcional, existen otras estructuras que han estado operando, como son el grupo de coordinación ejecutiva como parte del componente de asesoría y consulta.

Y los grupos de coordinación operativa, mismos que están asociados principalmente al componente de ejecución; los cuales, no están tipificados en la ley de la materia o en el citado reglamento de coordinación, los cuales, quedarían representados esquemáticamente de la siguiente manera:



Figura No. 5 que muestra los elementos funcionales del componente de Asesoría y Consulta y su ligadura con el componente de Ejecución a través del Grupo de Coordinación Ejecutiva con los Grupos de Coordinación Operativa y con el componente de Planeación y Análisis a través de los Secretarios Ejecutivo y Técnico del Consejo; así como del Grupo de Coordinación Ejecutiva con los Comités Interinstitucionales (Elaboración propia).

#### 4.1.2. Del Gabinete de Seguridad Nacional.

Durante la presidencia del Licenciado Vicente Fox Quezada, se implementó el acuerdo por el que se creó el Gabinete de Seguridad Nacional (GSN), publicado el 9 de abril de 2003, que de conformidad con su artículo 1/o. se instituyó como “una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación

de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de Seguridad Nacional”.<sup>116</sup>

Dicho gabinete estuvo integrado por los Secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público y el Director General del CISEN (aquí se tenían contempladas a las extintas Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como la de Seguridad Pública).

Conforme al decreto en mención, el gabinete fue presidido por el Presidente de la República y en sus ausencias, el Secretario de Gobernación encabezó las sesiones que convocaba el propio Ejecutivo Federal o por conducto de dicho secretario. Las reuniones fueron de carácter reservado, desarrollándose de forma ordinaria o bajo un llamado extraordinario, con el fin de atender asuntos de alto impacto o de información sensible en materia de seguridad nacional.

Un aspecto relevante que se encuentra tipificado en los artículos 4/o. y 5/o. del citado acuerdo, es que podía invitar a los servidores públicos que se determinara y en caso necesario se realizarían consultas a ciudadanos expertos e instituciones académicas y de investigación (aspecto que no fue desarrollado), a fin de tener un mejor conocimiento de los asuntos que se sometieran a su competencia.

Asimismo, a propuesta de sus integrantes, podía constituir comités institucionales para el examen y atención especializada de los asuntos que así lo justificarán, a efecto de que preparen los informes, estudios y proyectos relacionados con acciones interinstitucionales, bajo la coordinación del secretario ejecutivo del gabinete, esto último, si se dio en la práctica, con la conformación de ocho comités.

---

<sup>116</sup> Presidencia de la República, *Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional*, D.O.F., México, a 9 de abril de 2003, p. 1.

Dicho GSN permaneció vigente en sus funciones esenciales que le instituía el citado Acuerdo hasta el 2005, año en que se creó el CSN.

Sin embargo, hay que destacar que el mencionado acuerdo continuo vigente, ya que no fue abrogado con la creación del Consejo de Seguridad Nacional, mismo que fue operado durante toda la gestión gubernamental del licenciado Felipe Calderón Hinojosa, pero en un segundo plano, por debajo del propio consejo; el cual, se apegó a ciertos criterios que en la práctica lo convirtieron en uno de los eslabones principales del componente de asesoría y consulta.

De tal forma, que funcionó como un órgano deliberativo previo a las reuniones formales del CSN; conformándose con los mismos integrantes del consejo, pero sin la participación del Presidente de la República.

Durante sus reuniones, el secretario técnico del CSN era quien fungía como responsable de llevar a cabo el registro y seguimiento de todos los acuerdos expresados en su seno; así como, de organizar las sesiones programadas.

En forma general, este órgano se encargaba de analizar y deliberar temas de carácter coyuntural relacionados con la seguridad nacional e incluso analizaban temas de seguridad pública que afectaban la vida nacional; así como, revisaba las recomendaciones que emitía el *Grupo de Coordinación Ejecutiva*, órgano subordinado a dicho gabinete y del que dependían directamente los comités interinstitucionales que se conformaban para el análisis de temas específicos.

Sobre este particular, personal que laboró en la secretaría técnica entre el periodo de 2007-2012, considera que este Gabinete, continuó vigente con la filosofía de tratar temas de alto nivel que requerían mayor dinamismo en su atención, lo cual contrastaba con el protocolo de las sesiones del CSN.

Además de que se podían soslayar los puntos tratados en este gabinete, de los informes a la Comisión Bicameral; sin embargo, ocasiono que los titulares de las Secretarías de Estado ocuparan mucho de su tiempo en este tipo de reuniones, perdiéndose el dinamismo que se buscaba.<sup>117</sup>

De tal manera, que durante la gestión del ex-presidente Felipe Calderón se llegaron a reunir una vez por semana de forma ordinaria en promedio, y una vez previo a las sesiones ordinarias o extraordinarias del CSN, reuniéndose un total de 212 ocasiones, entre el 2007 y el 2012, como se marca en el siguiente cuadro:

<b>Sesiones formales del Gabinete de Seguridad Nacional desarrolladas dentro del periodo comprendido del 2007 al 2012</b>													
<b>AÑO</b>	<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
<b>2007</b>							1	1		1			<b>3</b>
<b>2008</b>	2		5	1	2	1	2	3	7	12	6	3	<b>44</b>
<b>2009</b>		3	4	4	5	5	2	1	3	4	2	2	<b>35</b>
<b>2010</b>	4	5	5	3	3	4	5	4	4	3	4	2	<b>46</b>
<b>2011</b>	3	3	5	5	4	5	3	5	4	4	5	2	<b>48</b>
<b>2012</b>	3	5	4	3	5	5	4	3	2	2			<b>36</b>
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>212</b>

Cuadro No. 3 (Elaboración propia, basado en la información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional).

Actualmente, la nueva administración del Presidente Enrique Peña Nieto, no ha llevado a cabo ninguna reunión con este Gabinete, en contraste con las múltiples sesiones que llevó a cabo la anterior gestión gubernamental.

De lo anterior, se puede señalar lo siguiente: primero, que es un órgano que fue utilizado previo a las reuniones del CSN, a fin de preparar los asuntos que se debían abordar, volviendo más protocolarias las reuniones de dicho consejo.

<sup>117</sup> Manual Balcázar Villareal, "Entrevista realizada sobre los aspectos funcionales de la Secretaría Técnica del CSN 2007-2012", México, 20 de junio de 2013.

Segundo, se utilizó para abordar de forma ordinaria diversos asuntos que se consideraron apremiantes, y que por el protocolo del CSN hubiera podido demorar su atención, lo cual motivó que no figuraran en los informes que se elaboran para atención de la Comisión Bicameral.

Tercero, dada la frecuencia de las reuniones, la secretaría técnica, perdió consistencia en el seguimiento y control de los acuerdos tratados anteriormente, provocando que algunas instancias no cumplieran con sus cometidos.

Cuarto, en razón de que las reuniones del gabinete se efectuaban una vez por semana e incluso se llegaron a reunir hasta 7 veces al mes, provocando que los Secretarios de Estado se vieran saturados en el cumplimiento de sus respectivas agendas de trabajo, y que dichas reuniones se volvieran rutinarias.

Y quinto, se considera que este tipo de reuniones pudieron haberse desarrollado en otro nivel menor para no afectar a dichos funcionarios.

#### **4.1.3. Del Grupo de Coordinación Ejecutiva.**

Este grupo legalmente no tiene un fundamento jurídico que lo sustente, sin embargo se constituyó en la práctica como uno de los eslabones del componente de asesoría y consulta, mismo que se encuentra subordinado de manera directa al GSN; el cual, se reúne por convocatoria directa del secretario técnico del CSN, quien los regula y dirige; en el concepto, que al igual que el CSN y el GSN, sus reuniones pueden ser ordinarias o extraordinarias y tiene el carácter de reservado.

Durante las sesiones ordinarias generalmente se revisan los acuerdos tomados en las reuniones del GSN y otros temas de interés en materia de seguridad nacional.

Los integrantes de dicho grupo de coordinación son los siguientes:

- Por parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), se reúne el Subsecretario de Gobierno y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), asisten el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor General de la Armada, respectivamente.
- Por parte del CISEN, se reúne el Director General, en su calidad de secretario ejecutivo.
- Por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), asiste el titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de la Delincuencia Organizada (SEIDO); el titular de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA) y el titular del Centro Nacional de Planeación; Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), entre otros.
- Por parte de la Policía Federal (PF), se reúne el Comisionado General de la Policía Federal.
- Y por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), asiste el asesor del secretario del ramo.
- Y en determinadas ocasiones son convocados representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En la práctica durante toda la gestión del ex-presidente Calderón se reunieron en promedio una vez a la semana de forma ordinaria, dos días antes y dos días después de las reuniones del GSN, llegándose a reunir un total de 148 ocasiones, entre el 2009 y el 2012, como lo marca el siguiente cuadro:

<b>Sesiones formales del Grupo de Coordinación Ejecutiva dentro del periodo comprendido del 2009 al 2012</b>													
<b>Año</b>	<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
<b>2009</b>	2	2	2	1	1	1	2	3	1	5	2		<b>22</b>
<b>2010</b>	3	3	4	2	3	3	5	4	3	4	4	3	<b>41</b>
<b>2011</b>	5	4	4	3	3	3	3	6	5	4	4	3	<b>47</b>
<b>2012</b>	4	4	4	2	4	4	3	4	4	3	2		<b>38</b>
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>148</b>

Cuadro No. 4 (Elaboración propia, basado en la información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

Al respecto, este grupo fue integrado en enero de 2009, convirtiéndose en un órgano que sesionó a la par del GSN, pero con mayor consistencia, en virtud de que en ese grupo se materializaban en la práctica, algunos de los acuerdos tomados en el seno del GSN y del CSN.

Cabe destacar que el número de reuniones dentro del período 2009-2012 resultaron excesivas, lo que ocasionó que incluso trataran diversos asuntos coyunturales ajenos a la seguridad nacional.<sup>118</sup>; aunado que a la falta de reglas formales para su organización y funcionamiento, ocasionó que sus actividades se fundamentaran en aspectos relacionados con la tradición, hábitos, usos y costumbres, primando las características individuales de sus integrantes.

#### **4.1.4. Del Grupo de Coordinación Operativa.**

Estos grupos de coordinación forman parte esencialmente del componente de ejecución del sistema; sin embargo, es importante su descripción en razón de la vinculación estrecha que guarda con el componente de asesoría y consulta en el cumplimiento de los acuerdos que emana el CSN.

<sup>118</sup> Manual Balcázar Villareal, op. cit.

Estos órganos de coordinación, sesionan ordinariamente una vez al mes en cada entidad federativa; en el que participan los representantes de los 3 órdenes de gobierno, es decir, de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, siendo presididos por el Gobernador del Estado; asistiendo generalmente:

- El Secretario General de Gobierno.
- El Procurador General de Justicia del Estado.
- El Secretario de Seguridad Pública del Estado.
- Los delegados de la PF y de la PGR.
- Así como los Comandantes de la Zona Militar y la Zona Naval Militar.

Este vínculo se refuerza aún más durante las reuniones extraordinarias de los Grupos de Coordinación Operativa (GCO), cuando se solicita por parte del Gobernador, la participación de representantes directos del sector central, entre los que destaca la SEGOB, SEMAR, SEDENA y PGR; a fin de asesorar a dicho GCO en aspectos específicos que permitan atender de manera integral la problemática de una determinada región geográfica.

Sobre el particular, el Licenciado Rubén Moreira Valdez, Gobernador del Estado de Coahuila, afirmó sobre dichas reuniones, lo siguiente:

A los gobernadores, se les ha reconocido su liderazgo para asumir su responsabilidad en materia de seguridad, en donde existe un alto grado de coordinación y cooperación entre las instancias federales y estatales; así como, un adecuado intercambio de información y un excelente contacto personal, creándose los vínculos de confianza institucional, pero sobre todo se han podido evaluar las acciones conjuntas que se realizan en beneficio de la sociedad.<sup>119</sup>

De igual forma, los Gobernadores de los Estados de Chihuahua; Morelos y Nuevo León, durante la impartición de diversas conferencias impartidas dentro del

---

<sup>119</sup> Rubén Moreira Valdez, *La Política del Estado de Coahuila en materia de Desarrollo* (Conferencia presentada a la 32/a. Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional, México, 10 de junio de 2013).

periodo del 11 al 13 de junio de 2013 en el Colegio de Defensa Nacional, relacionadas con las políticas de desarrollo de sus respectivas entidades, coincidieron sobre la importancia de la implementación de este tipo de reuniones en el que se han logrado buenos resultados en materia de seguridad.

## **4.2. Análisis y evaluación de los elementos que integran el componente de planeación y análisis; así como, de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.**

### **4.2.1. De los comités especializados y de los grupos de trabajo.**

Algunos de los mecanismos de coordinación y cooperación que se encuentran conformados actualmente dentro del componente de planeación y análisis del Sistema de Seguridad Nacional, se clasifican en dos formas:

Por una parte, están los *comités especializados*, y por el otro lado, se encuentran los *grupos de trabajo*, mismos que a su vez se subdividen en 3 clases:

- Los grupos de coordinación interinstitucionales.
- Los grupos de alto nivel.
- Y los grupos de trabajo multidisciplinarios.

Dichos comités, están estrechamente ligados con el funcionamiento del componente de asesoría y consulta, ya que para dar cumplimiento a los acuerdos del consejo, las instancias de seguridad nacional, deben adoptar diversas medidas de coordinación y cooperación, tanto interna como de carácter interinstitucional.

Por lo que sustentados en los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, el

secretario ejecutivo podrá proponer al consejo la conformación de *comités especializados*, con el fin de coordinar y dirigir las actividades para hacer frente a las amenazas que inciden directamente en la seguridad nacional.

De igual forma, para dar atención a los temas previstos en la Agenda Nacional de Riesgos; así como atender diversos asuntos que por su propia naturaleza, constituyan un riesgo potencial a la estabilidad del país.

Cada comité debe ser presidido por la autoridad que tenga competencia en el tema, mismo que será designado por el propio consejo, fungiendo como secretarios de dichos comités el representante del CISEN.

Bajo este contexto, el secretario ejecutivo, en el ámbito de sus funciones, podrá asistir e intervenir en las reuniones de los comités y el secretario técnico del consejo deberá auxiliar a los comités para el cumplimiento de su cometido, facultándole la formación de los grupos necesarios para su ejecución.

Algunos ejemplos de estos mecanismos de coordinación y cooperación son los siguientes:

- Comité Especializado en materia de comunicaciones Satelital para la Seguridad Nacional.
- Comité Especializado en Seguridad de la Información.
- Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales (CANDETSI).
- Comité México-Chile de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
- Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Belice (GANSEF).
- Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (GANSEG).
- Grupo de Alto Nivel sobre Migración, Seguridad y Justicia (GANSEJ) México-El Salvador.

- Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia México-Colombia (GANSEJ).
- Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia México-Panamá.
- Grupo de Alto nivel de la iniciativa Mérida.
- Grupo de Contacto de Alto Nivel para Atención a la Delincuencia Organizada.
  - Grupo de Coordinación Interinstitucional para la prevención y Control del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (GC-ARMAS).
  - Grupo de Coordinación para la Atención de Instalaciones Estratégicas (GCIE).
  - Grupo de Coordinación: Unidad de Atención a los Grupos Subversivos (UAGS); entre otros, los cuales suman más de 30 comités o grupos integrados.

Es importante citar que dichos mecanismos de trabajo tuvieron su origen en la década de los noventas, cuando el Gobierno mexicano amplió sus acciones a fin de cumplir con un buen número de compromisos adquiridos en materia de paz, desarme y seguridad internacional, a lo largo del siglo XX.

Sobre este particular, Guadalupe González Chávez, reconocida especialista en la materia, afirmó que para el logro de este objetivo se establecieron diferentes iniciativas interinstitucionales destinadas a instrumentar los compromisos en distintas materias, entre las medidas adoptadas por el Gobierno Federal además de la emisión de normas oficiales y planes de respuesta específicos, fue “el establecimiento de grupos y bases de coordinación”.<sup>120</sup>

En este sentido señaló que: “con esta dirección se generaron nuevos mecanismos de trabajo, como la convocatoria permanente a grupos interinstitucionales y comisiones intersecretariales”.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Guadalupe González Chávez, “La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y seguridad internacional”, en José Luis Piñeyro (coord.), *La Seguridad Nacional en México, debate actual*; México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 224.

<sup>121</sup> *Ibíd.*

Un ejemplo de esto fue la Secretaría de Relaciones Exteriores, que extendió una convocatoria para dar cumplimiento a los compromisos en materia de desarme y seguridad internacional al resto de las dependencias del gobierno federal; tal y como lo afirma Guadalupe González, enfatizando que dicha dependencia:

Convoco al trabajo permanente de varios grupos interinstitucionales con el fin de establecer las medidas que permitieran la instrumentación de los compromisos. [...] se han realizado reuniones de cuatro grupos de trabajo con sus temáticas correspondientes a) asuntos nucleares, b) armas químicas, c) armas biológicas y d) tráfico ilícito de armas.

En este contexto se ha desarrollado la tarea de hasta trece dependencias e instancias del gobierno federal que incluyen a las secretarías de Gobernación (Cenapred y Cisen), Defensa Nacional, Marina Armada de México, Hacienda y Crédito Público, Energía, Comunicaciones y Transportes, Seguridad Pública (Policía Federal Preventiva), Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía, Trabajo, Salud, Procuraduría General de la República y la propia Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>122</sup>

En base a los buenos resultados que se obtuvieron en esa época, durante las sesiones de trabajo desarrolladas por dichos grupos de trabajo, se llegó a determinar la necesidad de crear un mecanismo interinstitucional de carácter permanente.

Para este efecto se propuso como lo señala Guadalupe González, “la creación de una comisión intersecretarial con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos en materia de desarme y seguridad internacional, que sería establecida por decreto presidencial”.<sup>123</sup>

De tal forma, que años más tarde, tal como lo vislumbro Guadalupe González, el 17 de mayo de 2006, el Consejo de Seguridad Nacional, , acordó la creación del Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y

---

<sup>122</sup> Guadalupe González Chávez, op. cit., p. 225.

<sup>123</sup> *Ibíd.*

Seguridad Internacionales (CANDETSI), publicándose su creación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 2007.<sup>124</sup>

Actualmente se encuentra en funcionamiento, siendo presidido por un representante del CISEN, quien funge como órgano ejecutivo denominado secretaría general del comité especializado de alto nivel, e integrado por representantes de las siguientes Secretarías:

- De Gobernación.
- De Relaciones Exteriores.
- De la Defensa Nacional.
- De Marina.
- De Hacienda y Crédito Público.
- De Comunicaciones y Transportes.
- La Procuraduría General de la República.

Asistiendo como invitados en algunas reuniones, las Secretarías de Energía; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Economía; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Comisión Federal de Electricidad; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Telecomunicaciones de México; el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Inteligencia Financiera.

Dicho comité especializado tiene como objetivo coordinar los compromisos internacionales en la materia en el ámbito nacional; siendo un cercano auxiliar del CSN, cuyas funciones específicas son las siguientes:

---

<sup>124</sup> Secretaría de Gobernación, *Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales*, México, Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 2007, pp. 1-5.

- 1). Cumplir con las obligaciones en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacional, contraídas por el Estado mexicano.
- 2). Establecer un enlace eficaz entre el Estado mexicano y los mecanismos u organizaciones internacionales.
- 3). Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 4). Analizar y proponer medidas para adecuar el marco jurídico mexicano.
- 5). Establecer y cumplir con las reglas para el intercambio de informes, datos o cooperación técnica entre las dependencias.
- 6). Garantizar la cooperación con los mecanismos de verificación previstos.
- 7). Coordinar con las instancias competentes lo referente en materia de comercio exterior.
- 8). Emitir reglas de operación y funcionamiento interno.

De conformidad con el artículo 9/o. del referido Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional:

El Comité Especializado de Alto Nivel celebrará sesiones ordinarias por lo menos dos veces al año y extraordinarias cuando las circunstancias así lo requieran, solo a convocatoria de la Secretaría General, la cual podrá emitirse a solicitud de cualquiera de sus integrantes. Las reuniones ordinarias se convocarán con al menos diez días hábiles de anticipación.<sup>125</sup>

Asimismo, en base al artículo 10 del mismo Acuerdo, se establecerá:

Con aprobación del Consejo, los siguientes grupos operativos de carácter permanente para el desahogo de sus funciones, el cumplimiento de los compromisos internacionales y la promoción de medidas que fomenten la confianza en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales:

- a. Grupo sobre Armas Nucleares;
- b. Grupo sobre Armas Químicas y Biológicas.
- c. Grupo sobre Armas Convencionales.
- d. Grupo sobre la Lucha contra el Terrorismo.

---

<sup>125</sup> Secretaría de Gobernación, *Acuerdo del Consejo de Seguridad...* op. cit., p. 5.

- e. Grupo de Armonización Legal y Administrativa y
- f. Grupo sobre Seguridad Internacional.<sup>126</sup>

Refiere el citado marco regulatorio que cada grupo operativo podrá invitar a participar en sus sesiones a representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o de algún otro organismo público o privado, cuando los asuntos a tratar así lo requieran, a propuesta de su coordinador o solicitud de cualquiera de sus integrantes.

De igual forma definirá la institución que lo coordine, sus programas, calendarios de reunión y métodos de trabajo con base en las directrices que reciba del Comité Especializado de Alto Nivel, teniendo en cuenta los compromisos en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales que le corresponda.

#### **4.2.2. Del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.**

Más allá de lo establecido en el marco que regula la Ley de Seguridad Nacional, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional o en el Programa para la Seguridad Nacional; es necesario profundizar en una de las funciones esenciales que se materializa al interior del CSN, la cual recae en su secretario técnico.

Dicho secretario funge por una parte, como el consejero inmediato en materia de seguridad nacional del Presidente de la República y por otra parte, se desempeña como el jefe del órgano responsable de llevar el seguimiento y control de todos los aspectos que se acuerdan dentro del consejo, por lo que su figura es clave para su buen funcionamiento.

Para tal fin, es preciso señalar que durante la administración del Licenciado Vicente Fox Quezada, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de abril

---

<sup>126</sup> Secretaría de Gobernación, *Acuerdo del Consejo de Seguridad...* op. cit., p. 5.

de 2001, un acuerdo en donde se creó la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional,<sup>127</sup> cuya responsabilidad recayó en la personalidad de Adolfo Aguilar Zinser, quien dependía directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal realizando funciones de asesoría y coordinación en esta materia.

Por lo que se suprimió para el efecto, el Gabinete de Seguridad Nacional instituido por el licenciado Carlos Salinas de Gortari en 1989; que históricamente fue el primer órgano asesor del Presidente de la República en materia de seguridad nacional.

Posteriormente, en el año 2003 cesó la función de dicho consejero, al crearse un nuevo Gabinete de Seguridad Nacional, en el que operaba un secretario ejecutivo para el desarrollo de las tareas de coordinación del gabinete; mismo, que estaba a cargo del Secretario de Gobernación.

Y no fue sino hasta el 2005 que se creó el CSN y la figura del secretario técnico del consejo, al promulgarse la Ley de Seguridad Nacional, en el que se infiere que este último desarrolla funciones similares al de un *Consejero de Seguridad Nacional* como lo tienen instituido otros países.

En base a lo anterior, es preciso referir que de conformidad con el artículo 3/o. del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, publicado en el diario oficial de la federación del 2 de abril de 2013, el Presidente deberá contar con la Oficina de la Presidencia, la cual está integrada por 5 unidades:

La jefatura de la Oficina de la Presidencia; la Secretaría Particular del Presidente; la Coordinación de Asesores del Presidente; la Coordinación de Comunicación Social, y la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Presidencia de la República, *Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional*, México, D.O.F., 8 de enero de 2001.

<sup>128</sup> Presidencia de la República, *Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República*, D.O.F., 2 de abril de 2013, pp. 2-9.

Al frente de esta última unidad se encuentra un secretario técnico, quien de conformidad con el artículo 19 de dicho Reglamento, ejercerá las atribuciones que le otorga la Ley de Seguridad Nacional y aquéllas que le encomiende el Presidente; mismo que será nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal, y contará con un equipo técnico especializado.

Como se puede apreciar, en dicho reglamento no se define en esencia la estructura orgánica-funcional del equipo técnico especializado que debe contar, en contraste con la jefatura de la Oficina de la Presidencia, en el que si se especifica cuáles son sus 7 unidades de apoyo técnico.

Considerándose que esto se debe por una parte, a la función sensible que desempeña; y por otra, a la posibilidad de poder crear una estructura adhoc en base a las necesidades que vayan teniendo, percibiéndose su carácter flexible, a la que se le pueden adaptar los órganos de apoyo que le sean necesarios para cumplir con su cometido.

Lo que abre la posibilidad de proponer una mejor estructura funcional, ya que cuenta con los recursos económicos que le asigna el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sobre este particular, la estrategia programática del ramo 02 "Presidencia de la República", definida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013,<sup>129</sup> establece las prioridades en el gasto público 2013, en las que se incluyen la realización de las acciones de asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo en materia de seguridad nacional, en el que se considera la coordinación y difusión de las actividades y logros que realice el titular del Ejecutivo Federal.

---

<sup>129</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013*, disponible en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02_ep.pdf) (consultado el 3 de noviembre de 2013).

De tal manera, que la Presidencia de la República en apego a las políticas de gasto público, instrumentó dentro de sus programas sustantivos para el cumplimiento de sus objetivos y metas: el Programa 001 (P001), denominado “Asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo de las acciones en materia de Seguridad Nacional a cargo del consejo de seguridad nacional”.<sup>130</sup>

El cual, tuvo una asignación presupuestal durante el 2013 de \$16,061,066.00 pesos; de los cuales \$10,764,106.00 pesos corresponden al capítulo 1000 (servicios personales) y \$5,296,960.00 pesos corresponden a los capítulos 2000 y 3000 (gastos de operación); sin que se le haya considerado ningún tipo de proyecto de inversión.

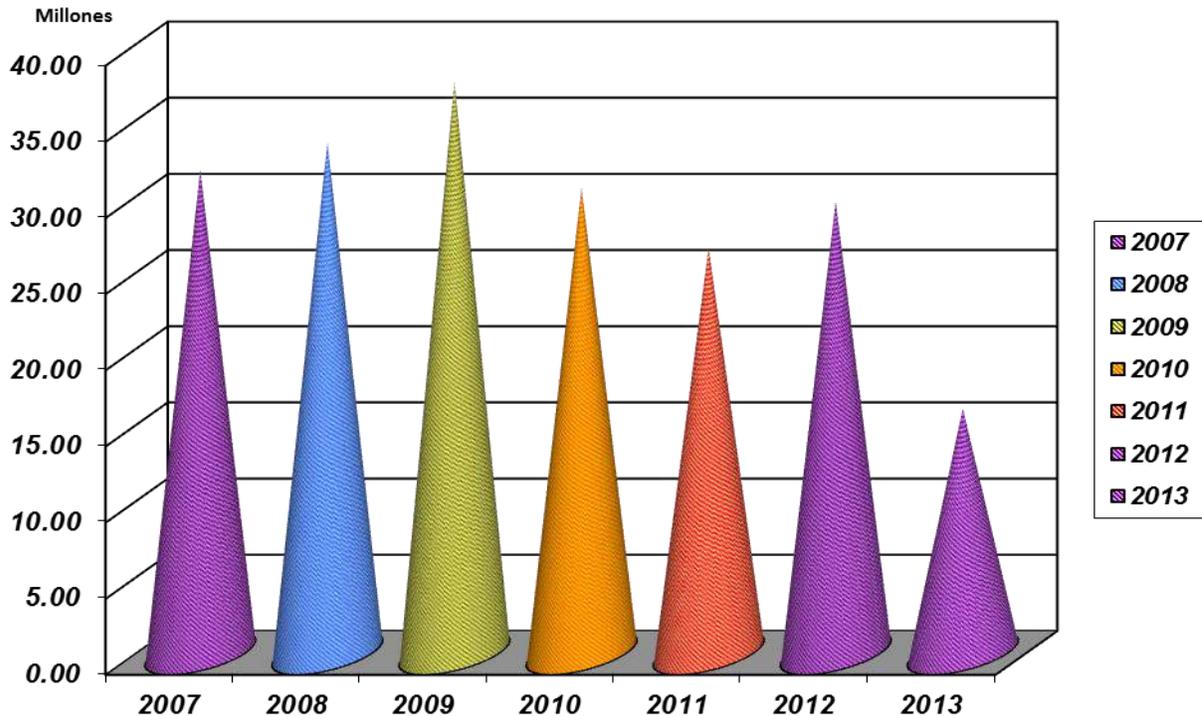
De tal forma, que a continuación se presentará de manera estratificada, un cuadro que visualiza el panorama general de las asignaciones presupuestales que ha tenido dicho secretariado de manera formal:

<b>Gasto programable de los ejercicios fiscales 2007-2013 para la atención del programa “Asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo de las acciones en materia de seguridad nacional a cargo del consejo de seguridad nacional”</b>				
<b>Ejercicio Fiscal</b>	<b>Gasto total</b>	<b>Servicios personales</b>	<b>Gasto de operación</b>	<b>Gasto de inversión</b>
<b>2007</b>	\$31,742,925.00	\$19,161,692.00	\$12,581,233.00	0.00
<b>2008</b>	\$33,556,731.00	\$23,538,393.00	\$10,018,338.00	0.00
<b>2009</b>	\$37,546,208.00	\$22,072,717.00	\$15,473,491.00	0.00
<b>2010</b>	\$30,567,619.00	\$19,989,477.00	\$10,578,142.00	0.00
<b>2011</b>	\$26,596,538.00	\$21,815,740.00	\$ 4,780,798.00	0.00
<b>2012</b>	\$29,663,138.00	\$24,352,630.00	\$ 5,218,548.00	\$91,960.00
<b>2013</b>	\$16,061,066.00	\$10,764,106.00	\$ 5,296,960.00	0.00

Cuadro No. 5 Elaboración propia, basado en el análisis programático de los Presupuestos de Egresos de la Federación entre los años 2007-2013).

<sup>130</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, análisis funcional programático económico, disponible en* [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02\\_afpe.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02_afpe.pdf) (consultado el 3 de noviembre de 2013).

A manera de hacer más esquemático la descripción de las diversas variables presupuestales por las que ha transitado el gasto total del presupuesto asignado al secretario técnico del CSN, para el desarrollo de sus funciones, se presenta continuación la siguiente gráfica:



Gráfica No. 2 (Comportamiento del presupuesto asignado a la secretaría técnica del Consejo de Seguridad Nacional 2007-2013, elaboración propia).

A partir de esta gráfica, se puede precisar el comportamiento que han tenido las diversas asignaciones presupuestales a dicha secretaría técnica; la cual, osciló de manera constante durante la gestión presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, teniendo su cúspide en el 2009, particularmente dentro de los capítulos para los gastos de operación que alcanzaron los \$15,473,491.00 pesos.

Sin embargo, cabe destacar que el gasto total descendió notablemente en 2013, en \$13,602,072.00 pesos en relación con los recursos asignados en el 2012, cuya diferencia se percibe particularmente dentro del capítulo 1000, ya que los gastos de operación siguieron constantes dentro de los \$5,200,000.00 pesos.

Esto se explica, por dos razones; la primera, es que se hizo una reducción del personal que laboró en dicha secretaría técnica durante la pasada administración, y la segunda, que no se proyectó mayor recurso dado a la incertidumbre sobre las tareas y funciones que desarrolla dicho organismo, por lo que se infiere que no se tenía una clara definición de sus actividades.

Finalmente, es importante tratar un aspecto subjetivo, que está estrechamente relacionado con la personalidad y capacidad del titular de dicho organismo y del equipo especializado que forme, ya que puede reflejar las tendencias personales que posea, al ser más una figura política de confianza, que un experto en la materia.

En este sentido, desde la creación de la secretaría técnica en el año 2005 a la fecha han transitado 6 titulares; siendo uno de los factores por el que no ha existido continuidad en los procesos que se deben materializar para llevar un seguimiento puntual de todos los acuerdos que se formulan en el seno del CSN.

Ya que en muchos de los casos, cuando un titular es substituido por otro, se lleva a personal de confianza, lo que rompe con las habilidades creadas durante un cierto periodo, aunado a que llega personal nuevo que desconoce de los procesos de trabajo y de los temas tratados en materia de seguridad nacional.

Citando al Maestro Daniel Cosío Villegas, quien señalaba “el estilo personal de gobernar”, es posible apreciar que el estilo y la personalidad de los titulares de la secretaría técnica han influido de manera determinante en el dinamismo y en las actividades sustantivas que tiene por ley.

En el caso de la doctora Wanda Sigrid Arzt Colunga, quien fungió como titular de dicho organismo en el 2006, se caracterizó por abordar los temas a su cargo desde un enfoque más académico que práctico, mientras que Jorge Tello Peón,

(2008) se le considera que tenía un perfil más operativo, por su parte, Alejandro Poiré Romero, (2010-2011), se caracterizó por un perfil de corte político, quien fungió además como vocero de la estrategia nacional de seguridad.

Por su parte, Jéssica Duque Roquero, (20 de octubre de 2011 al 31 de noviembre de 2012) y el actual titular de dicho organismo Mauricio Melchor Dávila Morlotte, al ingresar a dicha función no contaban con ninguna experiencia en la materia.

Aspecto que rompe con lo estipulado en el párrafo III del artículo 11 de la Ley de Seguridad Nacional, que señala que los titulares de las instituciones de seguridad nacional deben “Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función”.<sup>131</sup>

De tal forma, que la Licenciada Jéssica Duque, se caracterizó por mantener un bajo perfil, apoyándose prácticamente en el CISEN, a fin de poder desarrollar sus funciones, percibiéndose su falta de experiencia y liderazgo en estos temas.

Evidentemente este aspecto, representa una gran debilidad para el buen funcionamiento de un ente tan importante dentro del andamiaje sistémico de la seguridad nacional; por lo que se considera necesario, transitar de un modelo personalizado a un modelo institucional.

Actualmente, la organización con la que opera, se basa en un staff, que para efectos funcionales se encuentra dividido en tres equipos: 1). Del CSN; 2). De estudios de riesgos de la Administración Pública Federal, y 3). Para el estudio de Asuntos Internacionales, en el que oscilan entre 12 y 15 personas normalmente (personal ejecutivo y personal administrativo), debido a la desarticulación que tuvo en diciembre de 2012.

---

<sup>131</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad...*, p. 4.

Por otra parte, es importante reflexionar sobre la estrecha vinculación que existe entre todos los componentes del Sistema de Seguridad Nacional, a tal grado que incluso un elemento funcional de un componente, puede desarrollar tareas de dos o más componentes, como podría ser el caso del secretario técnico.

Ya que al desarrollar las tareas específicas que le dicta la Ley de Seguridad Nacional, como parte del CSN, como son: la realización de acciones para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos, o para proponer las políticas, lineamientos y acciones en materia de seguridad nacional, requerirá interactuar dentro del componente de asesoría y consulta y en el componente de planeamiento y análisis, dado al enfoque sistémico que existe.

Por tal motivo, muchos de los aspectos que desarrolla el componente de asesoría y consulta se encuentran particularmente inter-vinculados con el componente de planeación y análisis del sistema, en razón de la participación sistemática del secretario ejecutivo y técnico del consejo en dichos componentes.

Cuya función principal es elaborar productos que le permitan al Presidente de la República tomar decisiones en el seno del CSN, por lo que no resulta conveniente demarcar una frontera lineal entre ambos, a tal grado que podrían formar parte de un mismo componente, sin que exista ningún tipo de afectación, por el contrario, el fortalecimiento de uno, tendrá un impacto favorable en el otro, y a su vez en todo el sistema.

A manera de resumen, se sugiere ver el anexo "A" al presente trabajo, en donde se presenta de forma extractada las principales fortalezas y debilidades de los elementos anteriormente analizados.

Para finalizar este apartado, a continuación se presentará el siguiente cuadro comparativo, tomando como referencia de que ya fue analizado los principales elementos que forman parte del componente de asesoría y consulta y de los comités interinstitucionales del Sistema de Seguridad Nacional de México, a fin de mostrar la gran similitud que existe con el modelo de los EUA.

<b>Cuadro comparativo de los modelos que emplean los Estados Unidos de América y México en relación con sus componentes de Asesoría y Consulta</b>	
Estados Unidos de América	México
<p><b>El Consejo de Seguridad Nacional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de los EUA (quien lo convoca y lo preside).</li> <li>2. El Vicepresidente de los EUA</li> <li>3. El Secretario de Estado.</li> <li>4. El Secretario de Defensa.</li> <li>5. El Secretario de Energía.</li> <li>6. El Jefe del Estado Mayor Conjunto (quien funge como el consejero militar).</li> <li>7. El Director de la CIA quien es el asesor de inteligencia.</li> </ol> <p>Otro elemento fundamental con el que cuenta el Presidente de los EUA es el Asistente o Consejero de Seguridad Nacional.</p>	<p><b>El Consejo de Seguridad Nacional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de la República (quien lo preside).</li> <li>2. El Secretario de Gobernación (quien funge como Secretario Ejecutivo).</li> <li>3. El Secretario de Marina.</li> <li>4. El Secretario de la Defensa Nacional.</li> <li>5. El Secretario de Hacienda y Crédito Público.</li> <li>6. El Secretario de la Función Pública.</li> <li>7. El Secretario de Relaciones Exteriores.</li> <li>8. El Secretario de Comunicaciones y Transportes.</li> <li>9. El Procurador General de la República.</li> <li>10. El Director General del CISEN.</li> </ol> <p>Asimismo, se cuenta con Secretario Técnico.</p>
<p><b>Comité de Directores</b> el cual, es presidido por el Consejero de Seguridad Nacional, que en la práctica está constituido por los mismos miembros del NSC pero sin la presencia del Presidente o el Vicepresidente (Se reúnen una vez por semana).</p>	<p><b>El Gabinete de Seguridad Nacional</b>, el cual es precedido por el Secretario Técnico del CSN conformándose prácticamente con los mismos integrantes del Consejo, pero sin la participación del Presidente de la República (Se reúnen una vez por semana).</p>
<p><b>Comité de los Diputados</b>; el cual, es presidido por el suplente del Consejero de Seguridad Nacional o el Asistente del Presidente para la Seguridad de la Patria y Antiterrorismo; el cual, está conformado por personal del nivel de subsecretarios (se reúnen una vez por semana).</p>	<p><b>Grupo de Coordinación Ejecutiva</b>, el cual, es presidido por el Secretario Técnico del CSN; el cual, está conformado por personal del nivel de subsecretarios y jefes de Estado Mayor de la Defensa Nacional y de la Armada de México (se reúnen una vez por semana)</p>
<p><b>Comités de Política interinstitucionales</b> Estos comités se encuentran segmentados en 3 grandes apartados; los regionales, los funcionales y los ad hoc; mismos que están compuestos por expertos y altos funcionarios de los departamentos y organismos representados en el NSC/DC.</p>	<p><b>Comités Interinstitucionales.</b> Estos comités se encuentran integrados de 2 formas: por una parte, están los Comités Especializados, y por otro lado, se encuentran los Grupos de Trabajo, que a su vez se subdividen en 3: los Grupos de Coordinación Interinstitucionales; los Grupos de Alto Nivel y los Grupos de Trabajo Multidisciplinarios, mismos que se componen por integrantes representados en el CSN.</p>

Cuadro No. 6 (Elaboración propia, en base al estudio y análisis de los componentes de asesoría y consulta de ambos países).

*Es fundamental consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional, eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos que contribuyen, mediante el ejercicio de atribuciones y capacidades jurídicas, en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.....Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.*

## **5. PROPUESTA PARA FORTALECER EL COMPONENTE DE ASESORÍA Y CONSULTA, ASÍ COMO EL COMPONENTE DE PLANEACIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL (DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

Una vez abordado de manera holística los distintos tópicos anteriormente expuestos, que permitieron tener un diagnóstico de los principales elementos que integran los componentes de asesoría y consulta y el de planeación y análisis; así como, el de algunos otros componentes del Sistema de Seguridad Nacional, dado a su estrecha vinculación sistémica, permitió identificar sus principales fortalezas y debilidades.

Por lo que a continuación se planteará una propuesta concreta que se considera que permitirá fortalecer los señalados componentes, partiendo de la base de lo ya existente, a fin de pasar de un modelo personalizado a un modelo institucional, cuyo centro neurálgico, lo constituye el Consejo de Seguridad Nacional, representado por todas las Secretarías que conforman la Administración Pública Federal.

### **5.1. En el Consejo de Seguridad Nacional.**

Siendo este, el principal elemento que conforma el componente de asesoría y consulta, en donde se desarrollan todas las deliberaciones para la toma de decisiones del más alto nivel en materia de seguridad nacional, resulta pertinente

en esta nueva etapa de la vida nacional en el que se inicia la gestión de un nuevo gobierno federal, proponer algunas adecuaciones pertinentes para hacer de este órgano un ente más integral y funcional.

De tal forma que, sustentado en uno de los principales puntos que se tipifican en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, donde definen que: “Al ampliar el concepto de seguridad nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos”,<sup>132</sup> por lo que señala que se debe:

Transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.<sup>133</sup>

Bajo este contexto, se aprecia el enfoque de carácter multidimensional que busca alcanzar el Gobierno Federal en relación con la seguridad nacional, vinculando más estrechamente la participación de nuevos actores de la Administración Pública Federal, a fin de estar acorde con la nueva dinámica internacional y a los retos y desafíos que existen al interior del país.

Lo que hace necesario, la inclusión de temas más allá de los tradicionales, a efecto de garantizar en forma particular, el ámbito de la seguridad interior, a través de políticas públicas que involucren a los campos del poder: político, económico, social y militar, bajo una visión de Estado y a través de un enfoque preventivo, a fin de evitar que problemas de carácter coyuntural, lo que minimizará que el fenómeno de la inseguridad pública, escalen al ámbito de la seguridad nacional.

---

<sup>132</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional...*, p. 31.

<sup>133</sup> *Ibíd.*

Por lo que una propuesta concreta es: la de integrar a otras dependencias de la Administración Pública Federal en el CSN, siguiendo en cierto modo el modelo del consejo de seguridad de la Organización de Naciones Unidas, en el que existen miembros permanentes y otros de carácter no permanente.

Sin que estos últimos sean de carácter rotativo, a fin de que se involucren en las estrategias de carácter general que deban conocer, a fin de realizar sus tareas bajo una perspectiva integral vinculada con la seguridad nacional y no tan solo realicen sus funciones bajo un enfoque sesgado en materia de desarrollo; ya que como se argumentó en numerales anteriores, debe existir una simbiosis entre la seguridad y el desarrollo nacionales, a fin de lograr los objetivos nacionales.

En este sentido, se considera adecuado involucrar bajo la figura de miembros no permanentes a diversas Secretarías de Estado que tradicionalmente no participan en temas específicos de seguridad nacional.

Ya que actualmente, no existe duda de que todas las dependencias de la Administración Pública Federal deben involucrarse en este tipo de asuntos, en virtud de que esta función no es exclusiva de unas cuantas dependencias, sino de todo el Estado mexicano.

Lo anterior, permitirá diseñar estrategias que vinculen de manera transversal, diversas políticas en materia de desarrollo con las de seguridad nacional bajo un enfoque sistémico.

De tal manera, que su incorporación formal al CSN, puede ser flexible, por lo que a continuación se presentará una aproximación de dicha integración:

Esquema que se propone, el cual tiene un marco flexible	
Miembros permanentes	Miembros no permanentes
Presidente de la República.	Secretario de Desarrollo Social
Secretario de Gobernación	Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretario de la Defensa Nacional	Secretario de Energía.
	Secretario de Economía.
Secretario de Marina	Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretario de Hacienda y Crédito Público	Secretario de Educación.
Secretario de Relaciones Exteriores	Secretario de Salud
Secretario de Comunicaciones y Transportes	Secretario del Trabajo y Previsión Social
Procurador General de la República	Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Director General del CISEN	Secretario de Turismo

Cuadro No. 7 (Propuesta de integración del consejo de seguridad nacional, el cual puede ser flexible, elaboración propia).

Si bien es cierto, que en el artículo 17 de la propia Ley de Seguridad Nacional, tipifica que “Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el presidente del consejo”, como podrían ser los titulares de otras Secretarías de Estado que no sean miembros del CSN.

También es cierto, que muchos de estos Secretarios de Estado al no formar parte de dicho consejo al no ser invitados, no se involucran en los asuntos que

inciden en la seguridad nacional, a tal grado de desconocer los aspectos más elementales sobre el tema, lo que representa una clara debilidad para el país; en virtud de que tanto los aspectos de seguridad como los del desarrollo, impactan en el logro de los objetivos nacionales.

Con esto no se pretende que todos los temas de la agenda nacional se conviertan en parte de la agenda de seguridad nacional, ya que sin lugar a dudas, esto responde a circunstancias específicas y a las que estén definidas en la Agenda Nacional de Riesgos.

Por tal razón, la filosofía de esta propuesta obedece, a que los titulares de las Secretarías de Estado que actualmente no forman parte del consejo, no se desentiendan de los asuntos que, por su naturaleza, les incumbe al hacer frente a un antagonismo que incida en la seguridad nacional.

Particularmente durante sus fases preventivas, que con su accionar eviten que problemas de carácter coyuntural, que estén afectando a uno o más objetivos nacionales, se conviertan en asuntos de seguridad nacional.

Es decir, que en su carácter de miembros no permanentes, no será necesario que acudan a todas las sesiones ordinarias de dicho consejo, sino únicamente cuando sean convocados, pero que tengan presente que dentro de sus múltiples responsabilidades también se encuentran las relacionadas con la seguridad nacional.

Otro factor de consideración, es el hecho de que muchos representantes de diversas Secretarías de Estado que no forman parte del consejo, participan activamente en los diversos comités interinstitucionales que regula el secretario ejecutivo, con el apoyo del secretario técnico del CSN.

Tal es el caso del CANDETSI, en el que participa personal de las Secretarías de Energía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Economía; de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros.

Por mencionar otro ejemplo, se cita al Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (GANSEG), en el que participan las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros.

De tal manera, que la participación de un Secretario de Estado en el CSN, no lo debe tomar como algo casual, sino que debe estar consciente de su alta responsabilidad que tiene frente a la nación, cuando se trate un asunto de su más estricta competencia.

## **5.2. En el Gabinete de Seguridad Nacional.**

En base al análisis desarrollado sobre este organismo, se puede afirmar que la función por la cual fue creado en el año 2003, ya cesó, en virtud de haberse instituido legalmente la figura de Consejo de Seguridad Nacional en el 2005, no obstante que fue sub-utilizada en un segundo plano por el anterior Gobierno Federal.

Ya que fue empleado como una plataforma previa de consenso antes de las sesiones ordinarias del CSN, y de manera cotidiana para tratar asuntos diversos que perdieron su enfoque central: la seguridad nacional, ya que se empezaron a tratar asuntos de diverso tipo, particularmente en materia de seguridad pública.

De tal manera, que se considera conveniente que dicho organismo, cese sus funciones materialmente, en razón de lo siguiente:

Primero, porque los integrantes de dicho gabinete son prácticamente los mismos que conforman el CSN, cuyas funciones son similares al constituirse como un órgano deliberativo, con la salvedad de que no participa el Presidente de la República.

Segundo, en razón de que sus reuniones se volvieron rutinarias en donde se empleaba el valioso tiempo de los titulares de las distintas instancias de seguridad nacional para abordar aspectos que por su naturaleza se fueron desvirtuando, al grado de tratar asuntos de carácter administrativo, dada la frecuencia de sus reuniones (1 por semana).

Tercero, actualmente existen distintos foros en donde dichos titulares se reúnen para tratar temas específicos como lo es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, por lo que no se requieren tratar temas coyunturales relacionados a este ámbito en un foro que por su naturaleza representa el más alto nivel de la seguridad en México.

Ya que en este foro se deben tratar temas de fondo relacionados con la seguridad interior, defensa nacional o que estén estrechamente vinculados con esfuerzos de carácter estratégico para impulsar el desarrollo nacional, a fin de llevar a cabo acciones conjuntas bajo una visión de Estado que permitan minimizar o prever antagonismos que posteriormente puedan incidir en la seguridad nacional.

Por tal motivo, se propone que para sustituir las tareas que desempeñaban los titulares de las instancias de seguridad nacional a través del GSN, únicamente se emplee al Grupo de Coordinación Ejecutiva, constituido con representantes de alto perfil institucional y que estén debidamente acreditados ante el CSN.

Con el objeto de que se reúnan previo a las sesiones ordinarias del CSN, a efecto de revisar los aspectos que se contemplarán en la agenda de trabajo que

preparará el secretario técnico; así como para evaluar los resultados alcanzados en los acuerdos anteriores y llevar un seguimiento puntual de las tareas que se encuentran desarrollando, al igual que el trabajo que están reportando los distintos comités interinstitucionales.

Estos podrán ser convocados por el secretario técnico, para llevar a cabo reuniones de trabajo que por su naturaleza, requiera de la presencia de todas las instancias de seguridad nacional u otros organismos invitados.

Considerándose adecuado que se lleven a cabo, por lo menos una vez al mes, o con la frecuencia que en el seno de dicho grupo se acuerde en base a la necesidad del caso; sin caer en la rutina que se gestó en la administración pasada en el que llegaron a reunirse de forma rutinaria (1 o 2 veces por semana), afin de no sobresaturarlos en tareas que no sean prioritarias.

Para fortalecer al grupo de coordinación ejecutiva, se propone que en cada instancia de seguridad nacional, se cree una oficina que atienda puntualmente todos los asuntos que se traten en dicho grupo y por ende en el CSN, bajo una figura similar a la que emplea la Secretaría de la Defensa Nacional.

Cuya instancia además de la Secretaría de Marina, son las únicas que mantienen un organismo interno que se dedica a llevar el seguimiento de los acuerdos que se gestaron en el CSN, en el GSN, en el GCE y en los GCO.

De tal forma, que dicha oficina podría denominarse "*Grupo de Asesores en Seguridad Nacional*", o "*Grupo de Coordinación Interinstitucional*" encuadrándose como un órgano adjunto al despacho de los titulares de cada dependencia.

Mismos que se constituirían como sus principales concejales en la materia y estarían en capacidad de coordinar hacia el interior de cada una de sus Secretarías

la preparación de todos los trabajos que le demande el CSN; proponiéndose que se constituya de la siguiente manera:

Por un jefe de asesores; un subjefe de asesores y tres áreas de trabajo:

- Una de enlace interinstitucional.
- Una de seguimiento y control.
- Y una de estudios y proyectos.

Dicha oficina estaría constituida inicialmente con los recursos humanos y materiales de los que ya dispone cada dependencia, por lo que de inicio no se generaría ningún gasto.

Sin embargo, lo más adecuado es que por acuerdo del CSN, se formalice su creación de forma homogénea en todas las instancias que forman parte del citado consejo y se integren en los manuales de organización y funcionamiento de cada dependencia, así como en sus manuales de procedimientos; por lo que a continuación se muestra en forma esquemática, la propuesta de su conformación básica:



Figura No. 6 que muestra la estructura básica de los Grupo de Asesores de cada instancia de Seguridad Nacional (Elaboración propia)

### **5.3. En la estructura orgánico-funcional de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.**

Como ya quedó establecido, la figura del secretariado técnico, es una de las claves para el buen funcionamiento del CSN, ya que se constituye como el único órgano de carácter permanente para llevar el seguimiento y control de todos los asuntos y acuerdos que se resuelvan en el seno del consejo.

En este sentido, una de sus principales fortalezas que tiene por ley, es la de poder disponer de personal técnico especializado; sin embargo, actualmente es una de sus principales debilidades, ya que no cuentan con el personal suficiente ni especializado en la materia, ni tampoco cuenta con una estructura orgánica de carácter formal.

Por tal motivo, a continuación se propondrá una estructura orgánica-funcional que permitirá conformar un adecuado equipo técnico especializado, a fin de que esté en capacidad de cumplir cabalmente con todo lo que le prescribe la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional:

Bajo este contexto, y a fin de que en el ejercicio de sus funciones atienda los temas de seguridad nacional con una visión estratégica, integral, amplia, de largo alcance, se considera que debe contar como mínimo:

- Un Grupo de Enlace.
- Un Grupo Administrativo.
- Dos Direcciones Generales.
- Y cinco Direcciones de Área.

De tal forma, que el Grupo de Enlace, cumpliría con las siguientes funciones:

1. Llevar la agenda de actividades diarias del titular de la secretaría técnica del CSN, recibir y registrar todas las llamadas vía telefónica o correos electrónicos dirigidos al titular de la Secretaría.

2. Recibir y registrar la documentación oficial procedente de las unidades administrativas que integran la Presidencia de la República, de las instancias de seguridad nacional, o de cualquier organismo público y privado, a través del correo electrónico institucional o el fax; así como por conducto de la oficialía de partes dependiente de la Oficina de la Presidencia de la República, anexando los antecedentes que correspondan.

3. Turnar la documentación recibida para el acuerdo del titular de la secretaría técnica del CSN o en su caso a los directores generales, cuando esto proceda.

4. Despachar la documentación acordada por el titular de la secretaría técnica a las direcciones generales, previo registro en el sistema de reparto de documentación.

5. Recibir la documentación elaborada y firmada para su despacho; procediendo, al envío de ésta por conducto de la oficialía de partes dependiente de la Oficina de la Presidencia de la República, o a través del correo electrónico institucional.

6. Registrar en la base de datos, la documentación tramitada, para su control y búsqueda de información en forma rápida y eficaz.

7. Remitir la documentación tramitada por relación al archivo de la secretaría técnica para su resguardo, asegurando su disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos.

8. Concentrar los documentos y expedientes de uso esporádico y que no requieren una consulta constante, al archivo de trámite de la Oficina de la Presidencia para su resguardo.

En relación con el Grupo Administrativo, éste se encargaría de llevar el registro y control de toda la documentación que se recibe y que se despacha a todos los organismos internos de la Secretaría Técnica:

Así como, la que se remite a otras instancias externas, a través de un sistema automatizado de control de documentos; de igual forma, llevará el control del archivo general de la Secretaría, en el que se deberá tener un control pormenorizado de todos los acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se concentren bajo su guarda y custodia.

Por lo que respecta a los organismos fundamentales que tendría la secretaría técnica, serían por una parte, la *Dirección General de Análisis, Estudios y Proyectos*, misma que estaría compuesta por tres *Direcciones de Área*: la de *Instrumentos Programáticos*, la de *Estudios y Proyectos*; y la de *Asesoría Jurídica y Análisis Normativo*; las cuales, tendrían de forma general las siguientes funciones:

La Dirección General de Análisis, Estudios y Proyectos, tendría la responsabilidad de:

1. Acordar directamente con el secretario técnico, sobre todos los asuntos relacionados con el diseño de políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional; así como para conformar y actualizar una doctrina en la materia; llevar el cálculo del Poder Nacional; en la realización de estudios especializados y en el diseño de todos los informes que se deban presentar ante el pleno del CSN y ante la Comisión Bicameral del Poder Legislativo Federal.

2. Orientar el trabajo de las direcciones de área a su cargo, supervisando que los documentos que se elaboren cumplan con todos los requisitos que se hayan acordado por el titular de la secretaría técnica, a fin de que éste los someta ante el pleno del CSN.

3. Participar en todas las reuniones de carácter interinstitucional que se celebren con el fin de edificar políticas, planes, programas, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores en materia de seguridad nacional.

4. Proponer acciones que permitan fomentar la correcta aplicación de las políticas en materia de seguridad nacional, de conformidad con el marco normativo vigente, en base a los lineamientos establecidos por el titular de la secretaría técnica o por las directrices que emanen del propio Ejecutivo Federal.

5. Establecer los procedimientos internos para la elaboración de todos los instrumentos programáticos de política pública; así como los estudios e informes que tiene bajo su responsabilidad, y supervisar que el personal bajo su cargo, se apegue a toda la normatividad establecida en los diferentes ordenamientos que rigen a la seguridad nacional y a la Administración Pública Federal, en materia de las responsabilidades que deben asumir todos los servidores públicos.

La Dirección (de Área) de Instrumentos Programáticos, tendría la responsabilidad de:

1. Diseñar las políticas de seguridad nacional, de seguridad interior y de defensa nacional que regirá a todo el Estado mexicano en coordinación con las diversas instancias de seguridad nacional que se acuerde; así como, las demás políticas públicas, lineamientos y acciones en materia de seguridad nacional que tengan una estrecha vinculación con otras políticas del Gobierno Federal, a fin de vincular las acciones de seguridad y desarrollo nacional.

2. Diseñar el contenido del Programa para la Seguridad Nacional en coordinación con todas las instancias de seguridad nacional y en particular, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de alinearlos con la estructura programática, a efecto de que dicho instrumento de política pública cuente con los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación que se requieran para su materialización.

Dicho programa deberá contar con las bases para una atención integral a partir de los procesos de decisión política fundamental, integración de inteligencia estratégica, promoción de políticas públicas, planeación y dirección de emergencias y operaciones de seguridad y protección.

3. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen dentro del CSN, los cuales deberán ser concentrados al Grupo de Archivo para su resguardo y control; así como, todos aquellos instrumentos jurídicos que se generen dentro de su seno.

4. Elaborar los informes de actividades que se deban presentar ante el pleno del CSN y ante la Comisión Bicameral del Poder Legislativo, a fin de dar cumplimiento a los artículos 57 y 58 de la Ley de Seguridad Nacional; así como,

aquellos que ordene directamente el pleno del consejo, en coordinación con las diversas instancias de seguridad nacional.

5. Elaborar el programa anual de actividades y de proyectos de inversión en coordinación con todas las áreas funcionales de la secretaría técnica.

Así como, diseñar el anteproyecto de presupuesto correspondiente, a fin de gestionar los recursos necesarios ante la Oficina de la Presidencia de la República para que por su conducto se turnen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que sean considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de lograr el eficaz desarrollo de las funciones de la secretaría técnica.

La Dirección (de Área) de Estudios y Proyectos, tendrían las siguientes funciones generales:

1. Realizar estudios especializados en materia de seguridad nacional que acuerde el CSN, que por su naturaleza no requieran de la conformación de un comité especializado o de un grupo de alto nivel.

2. Auxiliar a los comités interinstitucionales que el consejo acuerde crear, en el diseño de estudios específicos para el debido cumplimiento de su cometido.

3. Elaborar los estudios y proyectos estratégicos que se le encomienden en coordinación con las otras direcciones de área e instancias de seguridad nacional, a efecto de someterlos a la aprobación del titular de la secretaría técnica del consejo, por conducto de su dirección general.

4. Elaborar y mantener permanentemente actualizado el cálculo del Poder Nacional, en base a los diversos factores, variables e indicadores correspondientes al ámbito político, económico, social, militar y tecnológico del país, a fin de considerarlo en todos los estudios que realice.

5. En coordinación con el Grupo de Expertos que se conforme, llevar a cabo estudios y proyectos para diseñar una Doctrina Nacional de Seguridad Nacional; así como, cumplir con cualquier otra función relacionada con la elaboración de estudios y proyectos que le encomiende el secretario técnico del consejo.

La Dirección (de Área) de Asesoría Jurídica y Análisis Normativo, tendrían las siguientes funciones generales:

1. Asesorar al secretario técnico, en el cumplimiento de todas las obligaciones que le competen, de conformidad con la Ley de Seguridad Nacional, en el Reglamento de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional y demás instrumentos normativos relacionados.

2. Mantener informado al secretario técnico y a sus Directores Generales y de Área, sobre los cambios que sufra la legislación relacionada con la seguridad nacional, a efecto de que dichos funcionarios propongan los ajustes a los procedimientos en la materia.

3. Diseñar propuestas de iniciativas de ley, reglamentos o acuerdos en materia de seguridad nacional que acuerde el propio consejo, en coordinación con las diversas instancias de seguridad nacional y la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República.

4. Revisar los diversos instrumentos normativos secundarios que se generen al interior de la secretaría técnica, como son: Manuales de organización y funcionamiento, de procedimientos, entre otros, de conformidad con lo que dicta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros referentes jurídicos.

5. Cumplir con cualquier otra función en materia de asesoría jurídica y normativa que le encomiende el secretario técnico del consejo.

Por otra parte, la Dirección General de Coordinación, Seguimiento y Enlace, se integraría por dos Direcciones de Área: la de Coordinación, Seguimiento y Control, y la de Enlace Interinstitucional y Asuntos Exteriores, las cuales, tendrían las siguientes funciones de carácter general:

La Dirección General de Área de Coordinación, Seguimiento y Control, tendría la responsabilidad de:

1. Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el seno del consejo, orientados a fortalecer las políticas públicas en materia de seguridad nacional, de conformidad con las bases y reglas que se emitan sobre el particular y basados en las atribuciones de las instancias vinculadas.

2. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimiento de los acuerdos, políticas, lineamientos, acciones, directrices y demás disposiciones que emita el CSN.

3. Llevar el seguimiento, el control y la evaluación del cumplimiento de las metas e indicadores que se fijen en el Programa para la Seguridad Nacional y en la Agenda Nacional de Riesgos; así como, proponer los aspectos que sean necesarios para su retroalimentación.

4. Promoverán que los comités especializados ejecuten, por lo menos los siguientes procesos:

- Identificar los fenómenos que integren antagonismos a la seguridad nacional.
- Desarrollar estrategias que permitan responder legal e institucionalmente a los antagonismos que se logren identificar.
- Monitorear la aplicación de las estrategias.

- Diseñar esquemas de coordinación y operación entre las instancias de seguridad nacional y las autoridades federales, estatales y municipales correspondientes.
- Desarrollar prácticas operativas y de procedimientos para asegurar el intercambio eficaz de inteligencia sobre los antagonismos cuya atención les corresponda.
- Y las demás que determine el CSN.

5. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen dentro del CSN, así como, cumplir con cualquier otra función en materia de coordinación, seguimiento y enlace que se le encomiende.

La Dirección de Área de Enlace Interinstitucional y Asuntos Exteriores, tendría la responsabilidad de:

1. Establecer un canal de comunicación permanente con la Comisión Bicameral del Poder Legislativo Federal, con el fin de estar en capacidad de remitirle oportunamente en los meses en que inicie los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, el informe general de las actividades desarrolladas en el semestre anterior.

Para lo cual, mantendrá una estrecha coordinación interna con la Dirección de Área de Instrumentos Programáticos; asimismo, estará al pendiente de recibir cualquier recomendación que remita dicha comisión para atención del CSN, a fin de hacerla de su conocimiento.

2. Formar parte de la vertiente de concertación del sistema, a través de la interacción y comunicación con diversos especialistas, investigadores y académicos independientes y de instituciones públicas y privadas, a fin de crear

una comunidad de seguridad nacional en el país, que permita una mayor difusión y promoción del quehacer institucional en esta materia.

3. Formar parte de la vertiente de enlace y coordinación del sistema con los organismos constitucionales autónomos, los Gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios, de conformidad con los términos que se establezcan en los convenios de colaboración correspondientes.

4. Formar parte de la vertiente de cooperación internacional, en materia de intercambio de información con diversos órganos de asesoría y consulta de otros países que tengan conformados Consejos de Seguridad Nacional:

Así como, con instituciones académicas de otros países dedicados a los estudios de seguridad nacional, a fin de llevar a cabo intercambio de experiencias en la materia, así como cumplir con cualquier otra función en materia de enlace interinstitucional y de asuntos exteriores que le encomiende el secretario técnico del consejo.

Lo anterior expuesto, no pretende ser un manual de organización y funcionamiento, sino tiene por objeto plantear las bases y los elementos que guíen la conformación de una nueva estructura funcional del secretariado técnico, y que se revierta su debilidad institucional, por no contar con un reglamento o un manual que oriente su constitución.

Por lo que quedo a la discrecionalidad del titular de dicha Secretaría su organización y funcionamiento, como fue el caso de la pasada gestión gubernamental que sufrió permanentes ajustes por el cambio de cuatro secretarios técnicos que fungieron durante los seis años de gobierno, con los consecuentes problemas que ocasiona este tipo de casos.

Esta propuesta, resulta ser viable por el hecho de que dentro de las grandes fortalezas que actualmente tiene el secretariado técnico, es que por ley tiene tipificado que además de contar con el personal técnico especializado, podrá disponer de los recursos que se le asignen del Presupuesto de Egresos de la Federación, como ya quedo debidamente demostrado en numerales anteriores.

Otro aspecto que resulta importante, es incrementar el número de expertos y especialistas en el equipo técnico especializado que señala la ley, (actualmente oscila entre los 12 y 15 servidores públicos) conformado por personal ejecutivo y de apoyo administrativo; los cuales son insuficientes, aunado a que muchos de ellos no cuentan con la experiencia, ni los conocimientos suficientes sobre la materia.

Por lo que para minimizar esta debilidad, se considera adecuado desarrollar lo siguiente:

Primero, disponer de recursos humanos que cuentan con la experiencia y la capacitación en temas relacionados con la seguridad nacional, los cuales se pueden captar de las mismas dependencias de la Administración Pública Federal.

Como es el caso de los titulados de la maestría del Colegio de Defensa Nacional (CDN) y del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), de los diplomados y especialidades que se imparten en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en el propio CISEN, etc.; cuyos egresados pertenecen a la SEDENA, a la SEMAR, a la SRE, a la PGR, a la SEGOB, al CISEN, entre otros.

Los cuales podrán ser seleccionados de sus propias dependencias tomando en cuenta su alto perfil profesional, en el que se incluya la experiencia o capacitación en temas afines a la seguridad nacional.

De igual forma, cumplan con lo estipulado en los artículos 21 y 22 de la Ley de Seguridad Nacional, en el sentido de que sus funciones serán consideradas de confianza y estarán obligados a mantener la reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, dada la naturaleza de las funciones que desempeñaran; los cuales estarán sujetos a los mecanismos de control de confianza que se determinen.

Segundo, a fin de disponer en el corto plazo, de personal especializado en asuntos de seguridad nacional dentro de las distintas áreas que conforman el componente de asesoría y consulta, se considera viable que participen anualmente en los programas de maestría que imparten el CDN y el CESNAV.

Con el fin de que al titularse de dicho postgrado, sean destinados a funciones específicas en la materia dentro de sus respectivas dependencias, dentro de los Grupos de Asesores en Seguridad Nacional, y otros que formen parte de la propia secretaría técnica del CSN, los cuales fungirían con elementos de enlace de sus respectivas dependencias.

#### **5.4. Integración de un grupo de expertos y la activación del Comité Consultivo Científico.**

Por otra parte, se considera adecuado que la secretaría técnica, integre un Grupo de Expertos en Asuntos de Seguridad Nacional (GEASEN), constituido con diversos especialistas, investigadores y académicos independientes, pertenecientes a distintas instituciones públicas de la Administración Pública Federal y del sector privado de reconocido prestigio.

Con el propósito de que realicen estudios y proyectos específicos que se les solicite en la materia, y en su caso, funjan como consultores cuando así se les

requiera para que formen parte de uno de los comités interinstitucionales, de conformidad con lo que se prescribe en el artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional.

Asimismo, se sumen de forma conjunta con la secretaría técnica del CSN, para poder conformar una comunidad de seguridad nacional en el país, a efecto de que vaya permeando este tipo de tópicos dentro de todos los ámbitos de la sociedad civil, tal y como lo marca el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dentro de la estrategia 1.2.1., que textualmente expresa lo siguiente:

Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que en una de sus líneas de acción tipifica que se deberá “Establecer canales adecuados de comunicación con la ciudadanía que permitan su participación corresponsable en la preservación de la Seguridad Nacional, así como promover la difusión de una Cultura de Seguridad Nacional.”<sup>134</sup>

Por lo que este tipo de grupos permitirá a su vez, establecer las bases para poder conformar una doctrina nacional en materia de seguridad nacional, al formalizarse mesas de trabajo entre la comunidad académica y de expertos con integrantes de las distintas instancias de la administración pública, ya que esto es uno de los retos impostergables que debe adoptar el Estado mexicano, para poder tener una visión integral entre todos los entes del Estado y la sociedad en general.

Asimismo, en estrategia 1.2.1. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en una de sus líneas de acción señala que se requiere:

Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos, que den sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional que identifique las vocaciones y fortalezas nacionales, así como los intereses estratégicos de México en el entorno global.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional...*, pp. 106-107.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

Dicha tarea, indiscutiblemente le corresponde al secretario ejecutivo y al secretario técnico del consejo, la cual se puede materializar a través de la figura de los comités interinstitucionales, los cuales se pueden reforzar con la participación de personal del Grupo de Expertos que se forme.

Así como de la comunidad de seguridad nacional que se vaya conformando, a fin de poder interactuar de una forma incluyente en el diseño y actualización de una política general en la materia, a fin de darle un sentido más integral, en el que se considere la participación proactiva de la sociedad en general, dándole de origen un sentido de mayor legitimidad en la actuación de las distintas instancias responsables de materializarla, de conformidad con los grandes ejes que se fijen.

Finalmente, para concluir con el fortalecimiento de la citada secretaría técnica, se considera conveniente activar el *Comité Consultivo Científico* que se prescribe en el artículo 27 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de seguridad nacional, el cual tipifica que:

Para un asesoramiento especializado en cuestiones de ciencia y tecnología se podrá establecer un Comité Consultivo Científico, que se integre con expertos independientes. Este Comité examinará los adelantos científicos y tecnológicos que sean útiles para los temas de Seguridad Nacional. El Secretario Técnico será el responsable de la organización y funcionamiento del Comité Consultivo Científico [...] y nombrará a sus integrantes, previa consulta con el Consejo.<sup>136</sup>

Ya que a pesar de que este comité ha estado señalado en el citado reglamento desde el año 2006, aún no se ha implementado.

No obstante que actualmente existe una ventana de oportunidad para poder implementar este comité, en virtud de que el actual gobierno federal se encuentra impulsando el desarrollo científico y tecnológico del país, poniéndose como meta

---

<sup>136</sup> Presidencia de la República, *Reglamento para la Coordinación...*, p. 5.

invertir el equivalente del 1% del PIB, de conformidad con lo prescrito en la estrategia 3.5.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.<sup>137</sup>

En este sentido, una de las líneas de acción de la citada estrategia, señala que se buscará incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como la capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado.

De tal manera, que considerando que la ciencia constituye un elemento estratégico para el fortalecimiento del país y para impulsar la consolidación de la soberanía nacional, resulta ser un elemento indispensable para lograr la seguridad nacional, la cual debe ser considerada como una prioridad para el Estado, que tiene la responsabilidad de constituirse en su principal garante y promotor.

Por estos motivos, se propone su implementación, a fin de que se convoque a prestigiados investigadores pertenecientes al *Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República*, al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*, y otras instituciones de prestigio en la materia, para que integren este comité y analicen las diversas áreas de oportunidad para diseñar proyectos de desarrollo tecnológico e innovación en beneficio del Estado.

Así como, para la preparación profesional de personal de las instancias de seguridad nacional. Dicho comité, como lo prescribe el mencionado Reglamento estaría a cargo de la secretaría técnica con el apoyo de diversos especialistas pertenecientes a las dependencias de la Administración Pública Federal.

A continuación se presenta de manera esquemática, la estructura orgánica-funcional que se propone fortalecer en la secretaría técnica del CSN; considerando sus 2 órganos de apoyo (el comité científico y el grupo de expertos):

---

<sup>137</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional...*, p. 128.



Figura No. 7 que muestra la propuesta de integración de la Secretaría Técnica del CSN (Elaboración propia).

Para concluir con el presente capítulo, se presentará a continuación de una manera esquemática la propuesta de configuración de cómo quedarían representados los componentes de asesoría y consulta; así como el de planeación y análisis del Sistema de Seguridad Nacional, previendo la integración de miembros permanentes y no permanentes dentro del seno del Consejo de Seguridad Nacional.

Asimismo, se contemplan dentro de la secretaría técnica del Consejo de Seguridad Nacional a las dos Direcciones Generales y a las 5 Direcciones de Área; así como, la configuración de un Comité Científico y un Grupo de Expertos, complementado con la conformación de una comunidad de seguridad nacional en el que se incluyen a investigadores, académicos y especialistas en la materia; representando a su vez su interacción con otros componentes del sistema.

**Configuración general del componente de asesoría y consulta; así como del componente de planeación y análisis del Sistema de Seguridad Nacional de México, bajo una perspectiva de participación de diversos entes de la Administración Pública Federal y de la sociedad en su conjunto.**

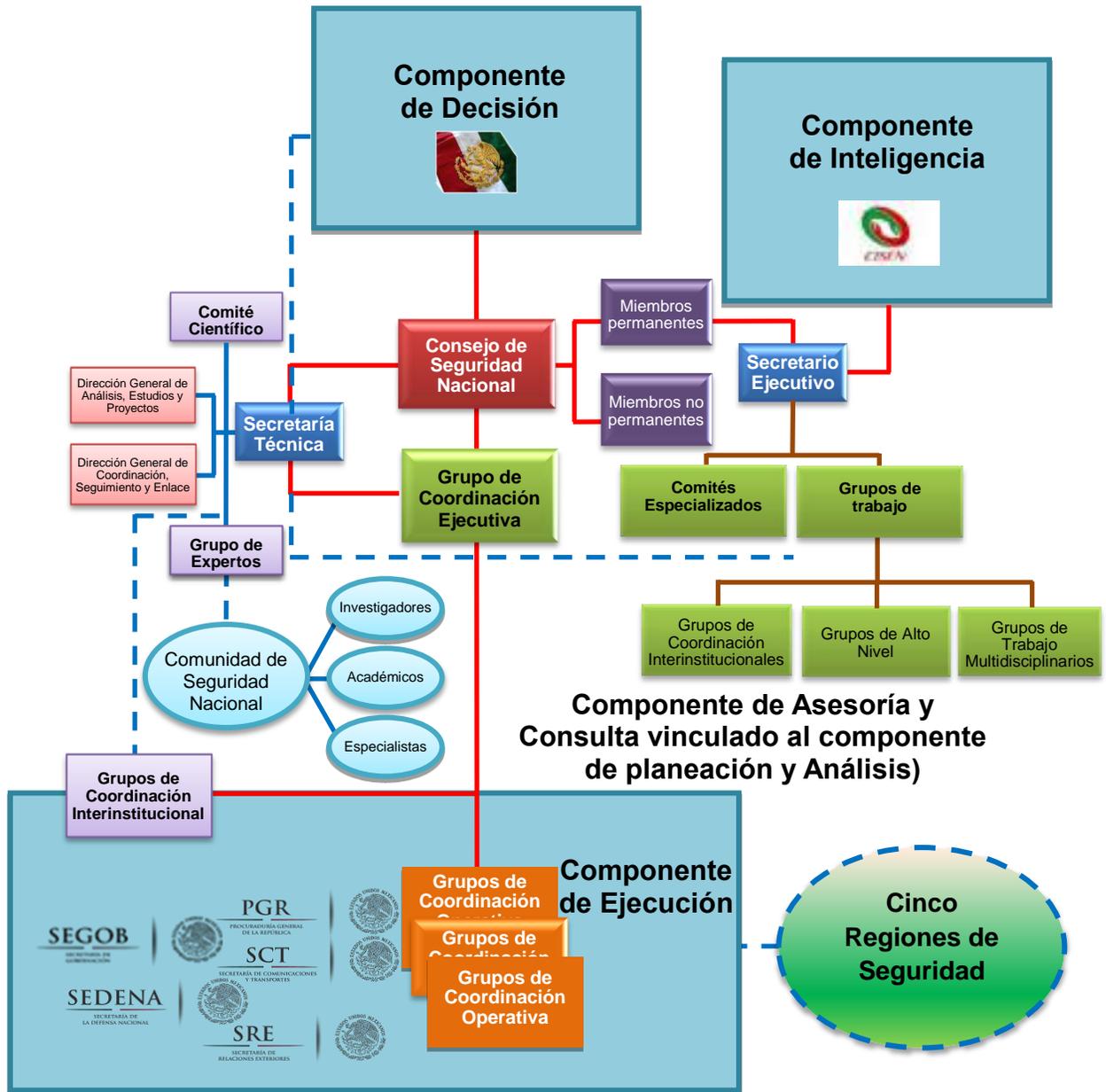


Figura No. 8 que muestra una visión más estructural de la propuesta de integración del componente de Asesoría y Consulta vinculado al de Planeación y Análisis del Sistema de Seguridad Nacional y su interacción con otros de sus componentes; así como con las nuevas Regiones de Seguridad (Elaboración propia).

**CONCLUSIONES.**

Desde los albores del Estado mexicano como nación independiente y del origen de su administración pública, la seguridad nacional ha formado parte de su devenir histórico, a través de la manifestación de sus dos vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior, cuyas acepciones han estado plasmadas en las constituciones políticas que han regido la vida del país por 190 años.

Las cuales, se vieron reflejadas en diversos hechos y realidades que transformaron la vida política, económica, social y militar de la nación.

Sin embargo, el marco normativo que regula a la seguridad nacional de México, es relativamente reciente, ya que fue hasta el 2004 que dicho precepto obtuvo por primera vez su reconocimiento formal a nivel constitucional, al reformarse sus artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI.

Derivándose posteriormente la Ley de Seguridad Nacional en el 2005, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional en el 2006 y el Programa para la Seguridad Nacional en el 2009.

No obstante el gran avance jurídico alcanzado, actualmente coexisten múltiples vacíos legales que no permiten dar certeza jurídica a la actuación de las distintas instancias de seguridad nacional al no tipificarse los ámbitos de la seguridad interior y la defensa exterior, lo que no facilita su operacionalización para hacer frente a los diversos obstáculos que pueden incidir en el logro y mantenimiento de los objetivos nacionales.

Aunado a lo anterior, se carece de una política general de seguridad nacional que permita orientar la participación integral de todas las instancias responsables

de su ejecución, a fin de identificar y prever los antagonismos de origen interno o externo que atenten contra los intereses estratégicos nacionales.

Así como, para promover los esquemas de cooperación y coordinación entre los 3 Poderes de la Unión, los 3 órdenes de gobierno y la sociedad en general bajo una visión de Estado, y que garantice un equipamiento, una infraestructura y un marco legal que responda a los fenómenos de carácter multidimensional que enfrenta el país.

Asimismo, se suma la falta de una doctrina que unifique los grandes criterios de la seguridad nacional en todos los entes del Estado mexicano, a fin de que se vinculen estrechamente bajo una unidad de pensamiento institucional.

Dichos aspectos repercuten de manera directa en los procesos funcionales del Sistema de Seguridad Nacional, partiendo de que no se encuentra debidamente regulado dentro de la ley, por haberse considerado únicamente en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, que recientemente feneció.

Por lo que resulta imprescindible consolidar su funcionamiento, al ser el eje rector de las políticas, instancias, información y acciones que contribuyen en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Es en este orden de ideas, en que el componente de asesoría y consulta del Sistema de Seguridad Nacional resulta ser un factor determinante para lograr dichas expectativas.

En razón de que la conformación de su órgano central, el Consejo de Seguridad Nacional, se encuentra regulado por la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación en la materia, constituyéndose como el centro neurálgico por excelencia de todo el sistema, al estar representado por los titulares

de las principales instancias de Seguridad Nacional, encabezados por el Presidente de la República.

Sin embargo, siendo uno de los componentes funcionales con mayores fortalezas de todo el sistema, también presenta diversas debilidades intrínsecas, que no le han permitido consolidarse como el eje rector de coordinación, control y seguimiento de las políticas y acuerdos que se generan dentro del CSN, tal y como se tipifica en su basamento normativo, debido a que los elementos que la constituyen presentan las siguientes particularidades:

Por lo que respecta al consejo de seguridad nacional, se destacan tres aspectos sustantivos:

1).En razón de las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedarán formalmente 6 de las 8 Secretarías de Estado que conformaban el CSN, una vez que la comisión anticorrupción se forme, dando pie a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, la cual, se suma al cese de la Secretaría de Seguridad Pública; por lo que resulta necesario revalorar la participación de nuevos entes de la Administración Pública Federal en el consejo.

Aunado al hecho de que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se tipifica que se requiere transitar hacia un nuevo modelo de seguridad nacional, más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural.

Así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación; a efecto de que la seguridad nacional adquiera realmente un carácter multidimensional que la haga vigente y fortalezca el proyecto nacional.

2).No se encuentran debidamente definidas las responsabilidades y funciones de las distintas instancias que componen el CSN, salvo las prescritas para el Secretario de Gobernación y a los secretarios ejecutivo y técnico del consejo.

3). De los 239 acuerdos relacionados a 49 temas específicos tratados en el seno del CSN del 2005 al 2012, tan solo el 28% fueron asuntos de seguridad nacional, el 33% fueron asuntos de seguridad pública y el 39% fueron temas administrativos, por lo que no se ha focalizado de forma fehaciente la atención a los temas de seguridad nacional.

En relación al gabinete de seguridad nacional, se detectó que dicha instancia:

1).Operó en un segundo plano por debajo del CSN, conformándose prácticamente con los mismos integrantes del CSN pero sin la presencia del Presidente de la República, tratándose de adaptar al modelo del *Consejo de Seguridad Nacional de los EUA*, desvirtuándose la función por la que fue creada originalmente.

2).En razón de lo anterior, prácticamente sustituyó en las funciones centrales al CSN, por lo que dicho consejo se volvió más protocolario que efectivo, motivando que muchos de los acuerdos centrales en materia de seguridad nacional no figuraran en los informes que se deben elaborar para atención de la Comisión Bicameral, en detrimento de la rendición de cuentas que por ley se debe presentar sobre todas las tareas centrales que se acuerden.

3).En virtud de que las reuniones del gabinete se efectuaban una vez por semana, (llegando a reunirse hasta 7 veces en un mes), provocó que los Secretarios de Estado se vieran saturados en el cumplimiento de sus respectivas agendas de trabajo, y que dichas reuniones se tornaran rutinarias.

De igual forma, que la secretaría técnica del consejo no tuviera un control pormenorizado en el cumplimiento de los temas acordados anteriormente, ocasionando que algunas instancias no cumplieran con sus cometidos.

En cuanto al grupo de coordinación ejecutiva, que se constituyó en la práctica como uno de los eslabones del componente de asesoría y consulta, subordinado de manera directa al GSN, presenta las siguientes debilidades:

1). Normativamente no se encuentra regulado por ninguna figura jurídica o reglamentaria, por lo que la falta de reglas formales para su organización y funcionamiento, ocasionó que sus actividades se fundamentaran en aspectos relacionados con la tradición, hábitos, usos y costumbres, generando que las características individuales de las personas tengan mayor relevancia que el cargo que desempeñan.

2). Lo anterior, originó que dicho grupo sea solamente un filtro para la selección precipitada de los temas que se tratarán en el gabinete y en el consejo de seguridad nacionales mediante la elaboración de la orden del día (48 horas previas); y el instrumento de coordinación y operacionalización de los acuerdos adoptados en el seno de los citados organismos (48 horas posteriores).

Por lo que se refiere a los comités interinstitucionales, se puede afirmar que es uno de los elementos que mayor participación y dinámica presentan, sin embargo, en ocasiones, se ha perdido el seguimiento y control de sus actividades, en virtud de que se carece de un organismo consistente que le dé seguimiento puntual a sus actividades, a fin de poder regular la inclusión de los asuntos y resultados dentro de la agenda de trabajo que se aborda en el GSN y en el CSN.

Por lo que toca a la Secretaría Técnica del Consejo, al ser una de las instancias funcionales del CSN que mantiene una amplia interacción con los

componentes de decisión, de planeación y ejecución, se constituye como uno de los elementos más dinámicos del andamiaje sistémico, siendo un elemento imprescindible para la articulación de los esfuerzos que desarrollan todas las instancias responsables de la seguridad nacional.

No obstante ello, presenta diversas debilidades, las cuales son las siguientes:

1). Actualmente no cuenta con una estructura orgánica-funcional definida que se encuentre tipificada en algún instrumento normativo o regulatorio, por lo que su composición ha sido de constitución variable, en base a la personalidad y criterio del titular de dicha secretaría técnica.

De tal forma, que opera con un staff, que para efectos funcionales se dividen en tres equipos: un equipo del consejo de seguridad nacional; un equipo para el estudio de riesgos de la Administración Pública Federal; y un equipo para el estudio de Asuntos Internacionales, en el que oscilan entre 12 y 15 personas normalmente (entre personal ejecutivo y personal administrativo).

El cual resulta insuficiente para atender cabalmente todas las funciones que le asigna la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional; careciendo primordialmente de personal técnico y especialista en temas de seguridad nacional.

2). Desde la creación de la Secretaría Técnica en el año 2005 y hasta la fecha, han transitado 6 titulares de dicho organismo; siendo uno de los factores por el que no ha existido continuidad en los procesos que se deben materializar para llevar un seguimiento puntual de todas los acuerdos que se formulan en el seno del CSN.

Ya que en muchos de los casos, cuando un titular es substituido por otro, se lleva a personal de confianza, lo que rompe con las habilidades creadas durante un cierto periodo de tiempo.

3). Otro punto vulnerable, está relacionado con la personalidad y capacidad del titular de dicho organismo y del equipo que lo conforme, ya que dependiendo de sus habilidades y experiencias en temas de seguridad nacional, podrá ser el dinamismo que se imprima a dicho organismo, caracterizándose el titular por ser más una figura política de confianza, que un experto en la materia.

Tomando en consideración que en otros países, esta figura es de alto perfil, ya que se constituye particularmente en el consejero directo del titular del Poder Ejecutivo en materia de seguridad nacional.

Por lo que a la fecha, no se ha contado de manera consistente con un secretario técnico que disponga de la debida autoridad funcional, ni el liderazgo efectivo que permita desde el GCE, el auxilio efectivo al consejo y al gabinete de seguridad nacionales, a fin de que facilite la adecuada articulación de las acciones de cada instancia de seguridad nacional y se programen con visión estratégica, integral y de largo alcance, los temas que deben de ser atendidos en el CSN.

4) De igual manera, hasta el momento, no se ha promovido la formación de grupos de apoyo dentro de la vertiente de concertación del sistema, que permita una eficaz interacción y comunicación de diversos especialistas, investigadores y académicos independientes; así como de instituciones públicas y privadas, a fin de que contribuyan con el esfuerzo de elaborar estudios y proyectos que favorezcan su labor institucional y que fomenten la integración de una comunidad intelectual que proyecte una cultura de la seguridad nacional.

Asimismo, no ha promovido la creación del comité consultivo científico que le señala el marco normativo vigente, a fin de que se examinen los adelantos científicos y tecnológicos que sean útiles para los temas de seguridad nacional.

Por otra parte, otro de los aspectos significativos que se arrojó dentro del proceso de investigación durante el análisis comparativo efectuado a los distintos sistemas y consejos de seguridad nacional de algunos países del Continente Americano, fue el relacionado con su diseño, ya que todos están basados en el modelo de los EUA, particularmente el que adoptó México.

Sin embargo, para el caso de este país, después de los análisis e inferencias obtenidas, se considera adecuado que se realicen algunos ajustes estructurales que permitan hacerlo más práctico y funcional; tomando en cuenta que su proyección es hacia el interior del país, a diferencia del modelo estadounidense, que su proyección es completamente hacia el exterior.

Asimismo, existen algunos referentes estructurales de otros países latinoamericanos, que se pueden tomar en cuenta, como es el caso del reciente modelo colombiano, que por una parte, no considera contemplar la formación del Comité de Directores (NSC/PC) del modelo de los EUA, (equivalente al Gabinete de Seguridad Nacional de México, mismo que se ubica estructuralmente entre el Consejo y el Grupo de Coordinación Ejecutiva).

Por lo que se infiere que esto hará más práctico su esquema funcional, sin la necesidad de emplear a los titulares de las instancias de seguridad nacional en dos foros, minimizando la duplicidad de esfuerzos.

Y por otra parte, que la figura del secretario técnico, al ser imprescindible en el buen funcionamiento de su CSN, el presidente Colombiano, designó a un

funcionario que cuenta con amplia experiencia en el campo de la seguridad y la defensa, al nombrar a un Viceministro de Defensa.

Del modelo peruano, se puede valorar para el caso de México, que su configuración sistémica se encuentra establecida dentro de un ordenamiento legal; es decir, a través de una Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, lo que les permite articular a sus principales actores del Estado Peruano a fin de garantizar su seguridad nacional, incluyendo a sus gobiernos regionales y la propia sociedad dentro de diversos esquemas de participación proactiva.

El modelo chileno presenta características que lo distinguen de otros órganos asesores dentro del Continente Americano, destacando los siguientes:

Que desde su creación fue elevado a rango constitucional, definiéndose como una institución del Estado Chileno; el cual está conformado por los tres Poderes de la Unión, lo que lo hace muy singular, ya que en la mayoría de los países que emplean este modelo de asesoramiento, sólo contemplan a las principales Secretarías o Ministerios del Poder Ejecutivo Federal.

Y finalmente, que existe la posibilidad de que las actas que se emitan dentro del seno del Consejo puedan ser públicas, a diferencia de la generalidad de los países, que las clasifican desde un principio como confidenciales o reservadas.

Este diseño se puede tomar en cuenta para que en el mediano o largo plazo, se analice la posibilidad de considerar la participación directa de los otros dos Poderes de la Unión dentro del seno del Consejo de Seguridad Nacional, ya que esto podría permitir consensar diversos asuntos que atañen directamente a la seguridad nacional bajo una visión integral, cuya responsabilidad sea compartida y no solo recaiga en el Poder Ejecutivo, sino en los tres Poderes de la Unión.

Finalmente dentro de los procesos de análisis vertidos, es importante señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, presenta diversos aspectos sustantivos, en el que se busca transitar a otro modelo de seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional, ampliando su concepto, vinculando estrechamente la interacción del desarrollo-seguridad, como un binomio indisoluble para el logro de los objetivos nacionales.

Lo que permitirá atender de mejor forma las causas de los problemas y no tan solo sus efectos, a través de esquemas preventivos, que permitan contener antagonismos coyunturales, para que no se deriven en asuntos que incidan en la seguridad nacional, por lo que se requiere de la participación proactiva de diversos actores del Estado, entre los que destacan, todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Por todo lo descrito anteriormente, y basado en los análisis efectuados al componente de asesoría y consulta, visto bajo un enfoque sistémico, doctrinario y normativo se concluye que es necesario su fortalecimiento, mediante su consolidación orgánica-funcional, en virtud de ser el centro neurálgico, en donde giran todas las deliberaciones y decisiones del más alto nivel en la materia.

Del cual, parten las distintas directrices para conformar una política, una doctrina y un mejor marco normativo y sistémico de la seguridad nacional de México; así como, del componente de planeación y análisis, en donde se elabora la planeación de carácter estratégico para su materialización.

Por último, es importante enfatizar que como resultado del proceso de investigación se puede comprobar fehacientemente la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación; la cual se puede materializar en base a las propuestas que se plantearán en el siguiente apartado, mismas que resultan ser factibles de materializar, en razón de lo siguiente:

Primero, por tener viabilidad política, al estar contemplado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la necesidad de consolidar el Sistema de Seguridad Nacional, por lo que este trabajo coadyuvará con el logro de dicha expectativa.

Segundo, por tener viabilidad jurídica, ya que todos los aspectos que se proponen están debidamente sustentados en la Constitución Política, en la Ley de Seguridad Nacional, en el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional y en el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Tercero, tiene sustento doctrinario, en virtud de que se cuenta con los elementos esenciales de carácter teórico-filosóficos-conceptuales, lo que permitió establecer con argumentos diversos tópicos que sirvieron para que se propongan aspectos factibles

Y cuarto, tiene viabilidad económica, para poder fortalecer la estructura orgánico-funcional de la Secretaría Técnica, en virtud de que de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional, se podrá además de contar con un equipo especializado, de disponer de recursos que se puedan programar en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como ya quedo comprobado dentro del contenido del presente trabajo.

**RECOMENDACIONES.**

Con el propósito de contribuir en el cumplimiento de las grandes tareas que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en materia de seguridad nacional, y como resultado del arduo proceso de investigación vertido dentro del presente trabajo con miras a fortalecer los componentes de asesoría y consulta; así como, el de planeación y análisis del sistema de seguridad nacional, por considerarse como los ejes rectores de todo el sistema, a continuación se plantearan de una forma concreta, las siguientes recomendaciones:

1).Que el consejo de seguridad nacional, como instancia deliberativa responsable de establecer y articular la política en la materia, se fortalezca, a través de la participación formal de todos los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de que participen en temas que por su naturaleza se necesiten abordar bajo una visión holística, que permita hacer frente a los antagonismos que incidan en la Seguridad y Desarrollo Nacionales.

Para tal efecto, se propone la configuración de dos entes: uno, que esté constituido por los actuales integrantes del consejo, denominándoles miembros permanentes, y otro, en donde estén considerados los demás titulares de las Secretarías de Estado, denominándoles miembros no permanentes.

Los cuales, asistirían al seno del CSN cuando sean convocados por el Presidente de la República o a través del secretario ejecutivo del consejo, con el objeto de que colaboren de manera proactiva en los procesos de deliberación referente a tópicos que requieran de su presencia formal, ya sea para hacer frente a un antagonismo, o para realizar acciones preventivas que eviten que problemas de carácter coyuntural se conviertan en asuntos de seguridad nacional.

De esta manera, se busca ser congruente con el dinamismo que se ha generado dentro del contexto internacional y con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo para hacer frente de manera integral a las distintas amenazas de carácter multidimensional que impactan en los objetivos nacionales.

Logrando vincular los asuntos de seguridad con los del desarrollo nacional, y a su vez, que todos los titulares de las Secretarías de Estado asuman formalmente su responsabilidad en asuntos de esta materia cuando les competa.

Para lo cual, una vez que se retome la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, se considere este aspecto y posteriormente se regule su participación en el Reglamento para la Coordinación en la materia; sin embargo, mientras ocurre esta situación, se puede hacer más participe a dichas dependencias haciendo uso de la facultad que establece el artículo 17 de la propia Ley de Seguridad Nacional.

2). Que cese la figura del Gabinete de Seguridad Nacional, a efecto de que sea sustituido por el Grupo de Coordinación Ejecutiva, constituido con representantes de alto perfil institucional y que estén debidamente acreditados ante el CSN, a efecto de que se reúnan previo a las sesiones ordinarias del propio consejo, a fin de articular toda la agenda de trabajo que preparará el secretario técnico.

Así como para evaluar los resultados alcanzados en los acuerdos anteriores y llevar un seguimiento puntual de las tareas que se encuentran desarrollando por parte de las distintas instancias de seguridad nacional; así como, lo que estén reportando los distintos comités interinstitucionales; por lo que podrán ser convocados por lo menos una vez al mes, o con la frecuencia que en el seno de dicho grupo se acuerde.

Asimismo, para optimizar las actividades del grupo de coordinación ejecutiva, se propone desarrollar las acciones siguientes: primero, formalizar los lineamientos para su organización y funcionamiento mediante un acuerdo presidencial que regule su existencia; segundo, diseñar y establecer los perfiles que deben de cubrir los integrantes de dicho grupo, atendiendo a las características de formación, experiencias, habilidades y funciones en la materia.

3). Se instituya una oficina en cada instancia de seguridad nacional denominada “*Grupo de Asesores en Seguridad Nacional*”, o “*Grupo de Coordinación Interinstitucional*”, a fin de fortalecer la actuación del titular de la citada instancia en el seno del CSN.

Así como, la actuación del representante en el grupo de coordinación ejecutiva, al atender en primera instancia todos los acuerdos y asuntos que se traten en el seno del CSN y en dicho grupo, bajo la figura de un jefe de asesores; un subjefe, y tres áreas: una de enlace interinstitucional, una de seguimiento y control; así como una de estudios y proyectos; cuyos integrantes deberán ser expertos o especialistas en temas relacionados con la seguridad nacional.

De tal forma, que deberán encuadrarse como un órgano adjunto al despacho de los titulares de cada dependencia, mismos que se constituirán como sus principales asesores en la materia, fungiendo a su vez, como los coordinadores generales de sus respectivas dependencias, empleándose a su vez como órganos de enlace con la secretaría técnica del consejo para resolver los asuntos de carácter administrativos que se generen.

A fin de formalizar su estructura orgánica-funcional de forma homogénea en todas las instancias que forman parte del citado Consejo, se requiere que se emita un acuerdo presidencial sobre el particular, y posteriormente formen parte de los Manuales de Organización y Funcionamiento de cada dependencia.

4). Se transite de un modelo personalizado a un modelo institucional, mediante el diseño de una renovada estructura orgánica-funcional que fortalezca al equipo técnico especializado de la secretaría técnica, a través de la configuración de un *Grupo de Enlace*, un *Grupo Administrativo*, dos *Direcciones Generales* y cinco *Direcciones de Área*, en base a la propuesta funcional que se establece en el numeral 5.3 del presente trabajo.

Cuyo propósito es estar en condiciones de cumplir cabalmente con todas las obligaciones que le tipifica la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.

Para lograr este objetivo, se propone disponer de servidores públicos que cuenten con la experiencia y la capacitación en temas relativos a la seguridad nacional, los cuales pueden ser captados de las mismas instancias que componen el CSN, como es el caso de los titulados de la maestría del Colegio de Defensa Nacional y del CESNAV, de los diplomados y especialidades que se imparten en el CISEN u otros institutos académicos de reconocido prestigio.

Dichos servidores públicos, podrán ser seleccionados por sus propias dependencias tomando en cuenta su alto perfil profesional y que cumplan con lo estipulado en los artículos 21 y 22 de la Ley de Seguridad Nacional, que rige el ingreso al personal del CISEN.

Asimismo, se propone que de forma secuencial se disponga de personal especializado en las distintas áreas que conforman los componentes de asesoría y consulta, y de planeación y análisis, al considerar a los graduados de los distintitos programas de maestría del CDN y del CESNAV, a fin de que sean destinados a conformar los grupos de asesores en seguridad nacional de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Así como, los que deban formar parte de la propia secretaría técnica del CSN; considerándose la pertinencia de que en un futuro se cree un instituto de altos estudios estratégicos del Estado mexicano, que permita formar un mayor número de especialistas en distintos rubros relacionados con la seguridad nacional.

5). Se conforme un Grupo de Expertos en Asuntos de Seguridad Nacional (GEASEN), constituido con diversos especialistas, investigadores y académicos de reconocido prestigio, para la generación de estudios, investigaciones y proyectos detallados que se les solicite en la materia, que permitan fortalecer la política y la doctrina de seguridad nacional que se configure.

Y en su caso funjan como consultores de acuerdo a su especialidad cuando así se les requiera, para que formen parte de los comités interinstitucionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional.

Asimismo, de forma conjunta con la secretaría técnica del CSN, promuevan la conformación de una comunidad de seguridad nacional en el país, a efecto de integrar a distintos centros académicos, organismos de la sociedad civil, investigadores independientes, entre otros, a fin de ir permeando una cultura sobre esta temática en diversos ámbitos de la sociedad.

Dichos aspectos estarían acordes con lo establecido con las líneas de acción establecidas en la estrategia 1.2.1. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

6). Se active el comité consultivo científico que se encuentra prescrito en el artículo 27 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, bajo la coordinación del secretario técnico.

Para este fin, se propone convocar a prestigiados investigadores pertenecientes al Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la

República, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y a otras instituciones de prestigio en la materia, para que integren este comité.

Con el objeto de que analicen las diversas ventanas de oportunidad para desarrollar proyectos de desarrollo tecnológico e innovación científica relacionados con la seguridad nacional que beneficien al Estado mexicano; así como, para impulsar la preparación profesional de personal especialista en estos tópicos, pertenecientes a las distintas instancias de seguridad nacional que se consideren convenientes.

Por otra parte, y como producto del proceso de investigación y de lo anteriormente propuesto, se identificaron otras ventanas de oportunidad que permitirían en su conjunto fortalecer al Sistema de Seguridad Nacional y por ende a los componentes de asesoría y consulta, y de planeación y análisis, bajo las siguientes propuestas:

7). Que el consejo de seguridad nacional, a través de la renovada secretaría técnica que se propone, y en particular de su Dirección General de Análisis, Estudios y Proyectos; así como, de su Dirección (de Área) de Asesoría Jurídica y Análisis Normativo, y del Grupo de Expertos, se avoquen a concretar 3 de los grandes retos que tiene el Estado mexicano:

En primer lugar, que se diseñe una *política general de seguridad nacional*, en el que se armonice la aplicación de sus dos vertientes: la seguridad interior y la defensa nacional, con la finalidad de establecer las grandes estrategias y líneas de acción en la materia que orienten la actuación de todas las instancias responsables de la seguridad nacional, bajo una visión de Estado y un enfoque sistémico, en el que participen de forma integral los tres poderes de la unión, los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía en general.

Para este fin, se requerirá elaborar un plan de trabajo, que permita el desarrollo de las siguientes etapas:

1) Lograr un consenso inicial entre todas las dependencias de la Administración Pública Federal, bajo la coordinación del Secretario Técnico del Consejo.

2). Una vez logrado esto, se buscará lograr un consenso entre la Administración Pública Federal y los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación; para ello, el Presidente de la República convocará a los Poderes de la Unión a participar en las mesas de trabajo.

3) Posteriormente, se buscará lograr el consenso entre el gobierno y la sociedad civil, para lo cual se convocará al sector empresarial, académico y diversas organizaciones de la sociedad civil.

4). Una vez logrado lo anterior, la Secretaría Técnica del Consejo, integrará el proyecto final y se presentará al Presidente de la República para su aprobación correspondiente y publicación en el diario oficial de la federación. Dicho proceso podría ser largo, pero viable, a fin de poder legitimar dicho instrumento y convertirla en una política de Estado.

En segundo lugar, se configure una *doctrina de seguridad nacional*, que permita unificar todos los criterios teórico-conceptuales existentes mediante un cuerpo unitario; a fin de armonizarlos con los preceptos normativos, que permitan encauzar los diversos procedimientos de actuación de todos los entes del Estado mexicano, bajo una misma dirección y unidad de pensamiento institucional.

Para este fin, se propone integrar un comité especializado de carácter permanente, bajo la coordinación del secretario técnico del consejo, a fin de que

participen representantes de todas las instancias de seguridad nacional, el grupo de expertos, miembros de la comunidad de seguridad nacional, o académicos y especialistas en la materia.

Una vez concluidos sus trabajos iniciales, se presentarán en base a un plan de trabajo, los resultados obtenidos para la deliberación del CSN y posterior presentación al Presidente de la República para su aprobación correspondiente, a efecto de mantener en permanente revisión los preceptos que de este producto se obtengan, la secretaría técnica convocará una vez al año a su revisión, previa resolución del CSN.

Y en tercer lugar, se impulse la generación de iniciativas que fortalezcan el marco normativo de la seguridad nacional, a efecto de darle certeza jurídica a la actuación de todas las instancias involucradas en esta materia; así como, al propio Sistema de Seguridad Nacional; por lo que se podrá seguir con el mismo mecanismo anteriormente descrito, bajo la formulación de un adecuado plan de trabajo y en el que se considere el asesoramiento de entes jurídicos.

Resulta significativo señalar que los puntos anteriormente descritos, se encuentran en estrecha concordancia con las líneas de acción que plantea la mencionada estrategia 1.2.1. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

8). Que el consejo de seguridad nacional analice la posibilidad de que la figura del Sistema de Seguridad Nacional, se asiente en un marco normativo o regulatorio que vaya más allá de un programa de gobierno, como hasta ahora ha sido, para lo cual se podrá realizar a través de cualquiera de las siguientes tres alternativas:

Primero, al momento en el que se aborde el tema de la reforma a la Ley de Seguridad Nacional, a efecto de que sea considerada.

Segundo, a través de una reforma al Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional de conformidad con los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de considerar la estructura básica del Sistema de Seguridad Nacional.

Y tercero, mediante la figura de un acuerdo presidencial, a fin de formalizar su estructura orgánica-funcional.

Las dos últimas alternativas resultan ser las más viables a corto plazo, ya que la modificación de la ley requeriría de un proceso legislativo más arduo y tardado.

9).Que el Programa para la Seguridad Nacional 2013-2018, que actualmente se está diseñando, se vincule a la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, lo cual permitirá ser viable la operacionalización de dicho instrumento de política pública.

Para finalizar con este esfuerzo académico, es importante señalar que el presente trabajo de investigación tiene la firme convicción y voluntad de contribuir con los mecanismos que coadyuvan a fortalecen la preservación de la estabilidad, integridad y permanencia del Estado mexicano, razón de ser de la seguridad nacional.

La cual se podrá alcanzar, mediante la participación proactiva de todos los entes que forman parte de la Administración Pública, tanto de los tres órdenes de gobierno, como de los tres poderes de la unión, quienes conjuntamente con la sociedad civil, podrían encaminarse con paso firme al logro y mantenimiento de los objetivos nacionales, bajo la figura indisoluble que debe ser la seguridad y el desarrollo nacionales, como pilares de la sociedad mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros.

Alvear Acevedo, Carlos, *Historia de México*, México, Editorial Limusa, 2006, pp. 335.

Aguayo Quezada Sergio y Michael Bagley Bruce, *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 416.

Arnold, Marcelo y Osorio, Francisco, "Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas", en *Cinta moebio*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, núm. 3, 1998, pp. 40-49.

Bertalanffy Von, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 336.

Caamal, Mario Santos, "Metodología de la Seguridad Nacional", en José Luis Piñeyro (coord.), *La Seguridad Nacional en México, debate actual*; México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, pp. 519.

Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, "Evolución de la Administración Pública Paraestatal", en *200 años de Administración Pública en México, tomo IV*, INAP, México, 2010, pp. 334.

Cangas, Luis Felipe, "Nociones de la Seguridad Nacional", en Cristián Castaño Contreras, (coord.), *Seguridad Nacional de México, una aproximación a los retos del futuro*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2011, pp. 178.

Carrillo Castro, Alejandro, "Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada", en *200 Años de Administración Pública en México*, tomo II, vol. 1, INAP., México, 2011, pp. 306.

Curzio, Leonardo, *La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos*, UNAM, México, 2007, pp. 182.

Curzio, Leonardo, "Los tres planos de la Seguridad: La Nacional, la Bilateral y la Hemisférica", en María Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global*, México, U.N.A.M., 2004, p. 490.

Colegio de Defensa Nacional, *Glosario de Términos*, México, 2010, pp. 76.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, 3/a. Ed. Amorrortu, 2012, pp. 125.

Forigua Rojas, Emersson, “El Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos: evolución, organización y lecciones”, Colombia, en *Papel Político*, Universidad Javeriana, núm. 1, enero-Junio 2012, p. 243.

González Chávez, Guadalupe, “La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y seguridad internacional”, en José Luis Piñeyro (coord.), *La Seguridad Nacional en México, debate actual*; México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, pp. 519.

López Valdez, Marco Antonio, *La Seguridad Nacional en México*, México, Editorial Porrúa y Universidad Anáhuac, 2006, pp. 431.

Meyer, Lorenzo y Josefina Zoraida Vázquez, *México frente a Estados Unidos: Un Ensayo Histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 262.

Piñeyro, José Luis, *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual*, Coordinador, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2005, pp. 519.

Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia, *La crisis de seguridad y la Agenda de Riesgos de Seguridad Nacional ¿la pérdida de la paz pública puede amenazar la Seguridad de la Nación?*, México, Editorial Porrúa, 2010, pp. 446.

Sánchez, José Juan, “Los nudos históricos de la administración pública”, en *La Administración Pública Mexicana ante el futuro*, Revista de Administración Pública No. 100, INAP, México, 1999, pp. 113-142.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998, pp. 234.

Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad Nacional, Concepto Organización Método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2000, pp. 446.

Wittkopf, Eugene, Christopher Jones y Charles Kegley, *Política Exterior de los Estados Unidos: diseño y procesos*, E.U.A., Thompson, 2008, pp. 396.

### **Leyes y reglamentos.**

Cámara de Diputados, *Código de Justicia Militar*, LXI Legislatura, 9 de abril de 2012, pp. 157.

Cámara de Diputados, *Código Penal Federal*, LXI Legislatura, 7 de junio de 2013, pp. 177.

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, 11 de junio de 2013, pp. 208.

Cámara de Diputados, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, LXI Legislatura, 8 de junio de 2012, pp. 25.

Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, LXII Legislatura, 24 de abril de 2013, pp. 80.

Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Armada de México*, LXII Legislatura, 31 de diciembre 2012, pp. 29.

Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, LXI Legislatura, 3 de abril de 2012, pp. 46.

Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, LXI Legislatura, 26 de diciembre de 2005, pp. 16.

Cámara de Diputados, *Proyecto de dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional*, Comisiones Unidas de Gobernación, DD. HH. y de Defensa Nacional, pp. 42.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, pp. 184.

Presidencia de la República, *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*, 2006, pp. 8.

Presidencia de la República, *Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República*, D.O.F., 2 de abril de 2013, pp. 9.

Secretaría de Gobernación, *Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal*, México, D.O.F. 28 de mayo de 2007, pp. 5.

**Internet.**

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

Comité de Inteligencia del Senado de los EUA, *National Security Act of 1947*, disponible en <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2013).

Congreso Extraordinario Constituyente, *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

Congreso General Constituyente, *Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos de 1824*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

Congreso General, *Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1836.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

Cortes de Cádiz, *Constitución Política de la Monarquía Española*, disponible en [http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc\\_0007\\_cons\\_1812.pdf](http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc_0007_cons_1812.pdf) (consultado el 25 de septiembre de 2013).

La Casa Blanca, “Declaración del Presidente de la Organización de la Casa Blanca para Seguridad de la Patria y Contraterrorismo” [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Statement-by-the-President-on-the-White-House-Organization-for-Homeland-Security-and-Counterterrorism](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-by-the-President-on-the-White-House-Organization-for-Homeland-Security-and-Counterterrorism) (consultada el 2 de junio de 2013).

La Casa Blanca, “El Consejo de Seguridad Nacional”, disponible en <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc> (consultado el 28 de abril de 2013).

La Casa Blanca, *Presidential Policy Directive-1*, disponible en <http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf> (consultado el 30 de noviembre de 2013).

Ministerio de Defensa de la República del Perú, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, disponible en [http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo\\_III.pdf](http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_III.pdf), (consultado el 12 de febrero de 2013).

Moctezuma Barragán, Pablo, *El movimiento de 1968*, disponible en <http://www.mexteki.org/Movimiento%201968.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2013).

Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad de las Américas*, disponible en <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> (consultado el 28 de octubre de 2013).

Presidencia de la República de Colombia, “Presidente Santos anunció creación del Consejo de Seguridad Nacional”, disponible en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917\\_11.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917_11.aspx) (consultado el 6 de junio de 2013).

Secretaría de Gobernación, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009) (consultado el 27 de octubre de 2013).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013*, disponible en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02_ep.pdf) (consultado el 3 de noviembre de 2013).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, análisis funcional programático económico*, disponible en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02\\_afpe.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/02/r02_afpe.pdf) (consultado el 3 de noviembre de 2013).

Supremo Congreso Mexicano, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2013).

### **Conferencia.**

Rubén Moreira Valdez, *La Política del Estado de Coahuila en materia de Desarrollo* (Conferencia presentada a la 32/a. Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional, México, 10 de junio de 2013).

**Anexo único “Principales fortalezas y debilidades de los elementos más importantes que integran los componentes de asesoría y consulta, y de planeación y análisis del sistema de seguridad nacional”.**

<b>Del Consejo de Seguridad Nacional</b>
<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se constituye como el centro neurálgico por excelencia de todo el Sistema de Seguridad Nacional.</li> <li>• Cuenta con un Secretario Técnico, que por Ley podrá disponer de un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</li> <li>• Su conformación se encuentra tipificada en la Ley de Seguridad Nacional y en otros ordenamientos.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen vacíos jurídicos, tanto en la Ley de Seguridad Nacional, como en el Reglamento para la Coordinación en la materia y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al no definirse las funciones y responsabilidades de las distintas instancias que componen el CSN, salvo las prescritas al Secretario de Gobernación y a los Secretarios Ejecutivo y Técnico.</li> <li>• De los 239 acuerdos relacionados a 49 temas específicos tratados en el seno del CSN del 2005 al 2012, tan solo el 28% fueron asuntos de Seguridad Nacional, el 33% fueron asuntos de Seguridad Pública y el 39% fueron temas administrativos, por lo que no se focalizó la atención a los temas de Seguridad Nacional.</li> <li>• Quedarán activas 6 de las 8 secretarías de Estado que conforman el CSN, dado a las reformas a la Ley Federal para la Administración Pública Federal, observándose que no existe representación de un mayor número de secretarías de Estado para tratar asuntos sobre el Desarrollo Nacional vinculadas a la Seguridad Nacional.</li> </ul>
<b>Del Gabinete de Seguridad Nacional</b>
<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un órgano deliberativo que fue utilizado previo a las reuniones del CSN, a fin de preparar los asuntos que se debían tratar.</li> <li>• Se utilizó para abordar de forma ordinaria diversos asuntos que se consideraron apremiantes, y que por el protocolo del CSN hubiera podido demorar su atención.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operó en un segundo plano por debajo del CSN, conformándose prácticamente con los mismos integrantes del CSN, desvirtuándose la función por la que fue creada originalmente.</li> <li>• Dada la frecuencia de las reuniones, la Secretaría Técnica, perdió consistencia en el seguimiento y control de los acuerdos tratados anteriormente, provocando que algunas instancias no cumplieran con sus cometidos</li> <li>• En razón de que las reuniones del Gabinete se efectuaban una vez por semana, provocó que los Secretarios de Estado se vieran saturados en el cumplimiento de sus respectivas agendas de trabajo, y que dichas reuniones se volvieran rutinarias.</li> <li>• En razón de las sus funciones que adoptó, se volvieron más protocolarias las tareas del CSN que efectivas, motivando que no figuraran en los informes dirigidos a la Comisión Bicameral.</li> </ul>
<b>Del Grupo de Coordinación Ejecutiva</b>
<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se constituyó en la práctica en uno de los eslabones que conforman el componente de Asesoría y Consulta, subordinado de manera directa al GSN. Durante las sesiones ordinarias se revisan los acuerdos tomados en las reuniones del GSN y otros temas de interés.</li> <li>• Opero con mayor consistencia que el CSN, en virtud de que materializaban en la práctica, algunos de los acuerdos tomados en el seno del GSN y del CSN; así como, regulaba las tareas de los Comités interinstitucionales en coordinación con el Secretario Ejecutivo del Consejo y con el apoyo del Secretario Técnico.</li> </ul>

<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativamente no se encuentra regulado por ningún estamento jurídico o reglamentario, por lo que la falta de reglas formales para su organización y funcionamiento, ocasiono que sus actividades se fundamentaran en aspectos relacionados con la tradición, hábitos, usos y costumbres.</li> <li>• Lo cual originó que dicho Grupo fuera solamente un filtro para la selección precipitada de los temas que se tratarán en el Gabinete y en el CSN mediante la elaboración de la orden del día (48 horas previas); y el instrumento de coordinación y operacionalización de los acuerdos adoptados en el seno de los citados organismos (48 horas posteriores).</li> </ul>
<b>De los grupos de Coordinación Operativa</b>
<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este tipo de grupos que forman parte del componente de ejecución, pero bajo el seguimiento del Secretario Ejecutivo y Técnico del CSN, se constituye en el eslabón que está directamente interconectado con el componente de Asesoría y Consulta del sistema.</li> <li>• En la práctica se ha logrado fortalecer la coordinación y la cooperación entre las autoridades federales y estatales; lográndose mejorar los niveles de confianza e intercambio de información entre dichas instancias.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al igual que el GCE, normativamente no se encuentra regulado por ningún estamento jurídico o reglamentario, por lo que la falta de reglas formales para su organización y funcionamiento, deriva en la práctica a diversos patrones de conducta para su estructura y funcionamiento.</li> <li>• Por lo general los temas que abordan están relacionados con asuntos en materia de Seguridad Pública y aspectos de carácter coyuntural.</li> </ul>
<b>De los comités interinstitucionales</b>
<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativamente se encuentran debidamente regulados, por lo que sus tareas se encuentran debidamente reguladas bajo la coordinación del Secretario Ejecutivo, con el apoyo del Secretario Técnico del CSN.</li> <li>• Actualmente se encuentran operando más de 30 de este tipo de comités, entre Comités Especializados y Grupos de Alto Nivel en tópicos de interés para la Seguridad Nacional.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>
<p>En virtud, de que normativamente, el responsable de coordinar y dirigir a estos comités, le corresponde al Secretario Ejecutivo, con el apoyo del Secretario Técnico del CSN, en muchas ocasiones, se ha perdido el seguimiento y control de estas actividades, por carecerse de un organismo central consistente, que en este caso podría ser el grupo técnico especializado del secretariado técnico, a fin de poder regular los asuntos que se incluyan en la agenda de trabajo que se abordará en el GCE, en el GSN y en el propio CSN.</p>
<b>Del Secretario Técnico del CSN</b>
<b>Fortalezas</b>
<p>En base a la Ley de Seguridad Nacional debe disponer de un equipo técnico especializado y contar con recursos económicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente no cuenta con una estructura orgánica-funcional tipificada en algún instrumento normativo o regulatorio, por lo que su composición ha sido de constitución variable, careciéndose primordialmente de personal especialista en temas de Seguridad Nacional.</li> <li>• Desde el 2005 y hasta la fecha, han transitado 6 titulares de dicho organismo; siendo uno de los factores por el que no ha existido continuidad en los procesos que se deben materializar.</li> <li>• Otro punto vulnerable, está relacionado con la personalidad y capacidad del titular de dicho organismo, ya que dependiendo de sus habilidades y experiencias en temas de Seguridad Nacional, podrá ser el dinamismo que se imprima a dicho organismo.</li> </ul>

Cuadro No. 8 Principales fortalezas y debilidades de los componentes de asesoría y el de planeación (Elaboración propia).