

# Cambios jurídicos-organizativos de la Secretaría de Marina-Armada de México, para enfrentar la delincuencia organizada

## Legal-organizational changes at the Mexican Navy Ministry in order to face organized crime

Recibido: 31 de marzo del 2020 | Aceptado: 27 de junio del 2020

**Pedro Sánchez Hernández**

<https://orcid.org/0000-0002-8599-9153>

*Capitán de Navío C.G. DEM (Armada de México)*

*Es el actual Director de Supervisión de Sistemas de Control*

*Coordinación de Proyectos Externos.*

*Email: [brickbark@hotmail.com](mailto:brickbark@hotmail.com)*

99

**Resumen:** En la actualidad, la nueva perspectiva de seguridad nacional considera a la delincuencia organizada como una de las mayores amenazas a la que se enfrentan los Estados. Derivado de esto y de la escalada en fuerza del crimen organizado, especialmente en México, en los últimos años las funciones de las Fuerzas Armadas han pasado de centrarse en las amenazas externas para contemplar aspectos de seguridad pública. Así, en el marco de la nueva estrategia de seguridad establecida por la nueva administración federal y contenida en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, se vuelve necesario revisar y reflexionar sobre los cambios jurídico-organizativos que requieren las instituciones castrenses para el combate a la delincuencia organizada. Este trabajo se centra en la Secretaría de Marina-Armada de México. A través de un análisis documental, un diagnóstico, así como una serie de entrevistas a siete especialistas en temas de Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas, se identifican los cambios requeridos por dicha institución para hacer más efectivas sus actuaciones de seguridad interior.

**Palabras clave:** Seguridad nacional, Secretaría de Marina, cambios jurídicos, cambios organizativos, Delincuencia Organizada.

**Abstract:** Nowadays, the new national security perspective considers organized crime as one of the greatest threats that the States faces. As a result of this and the escalating force of organized crime, especially in Mexico, in recent years the Armed Force's functions have gone from focusing on external threats to contemplate aspects of public security. Thus, within the framework of the new security strategy established by the new federal administration and contained in the National Peace and Security Plan 2018-2024, it becomes necessary to review and reflect on the legal-organizational changes that are required by military institutions to fighting against organized crime. This research focuses on Mexican Navy Ministry. Through a documentary analysis, a diagnosis, as well as a series of interviews with seven specialists in national security and armed forces, the changes required by the Mexican Navy to make its internal security actions more effective are identified.

**Key words:** National security, Secretary of the Navy, legal changes, organizational changes, organized crime.

## 1.- INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el concepto de seguridad nacional ha evolucionado de forma importante. Se ha destacado la importancia de concebirlo desde una perspectiva multidimensional, en la que se incluyan nuevas amenazas para los Estados, como la desigualdad, la pobreza y la delincuencia organizada. Particularmente, esta última adquiere gran relevancia en el contexto mexicano, debido a los altos índices de violencia que generan y los recursos que se requieren para su combate (Font y Ortega, 2012; Nuño, 2017).

A partir del comienzo del siglo XX, la delincuencia organizada ha provocado el replanteamiento de la participación de las instituciones de seguridad. Aquellas a las que tradicionalmente se les encomendaba enfrentar las amenazas bélicas exteriores, han pasado a encargarse de cuestiones de seguridad interna (Escobedo, 2016). En México, desde los años ochenta, la actuación de las instituciones castrenses ha estado en función de los objetivos y metas planteados en los planes nacionales de desarrollo de las múltiples administraciones. Lo anterior, ha provocado una serie de vacíos legales en la normativa externa e interna que sustenta las acciones de tales instituciones (Curzio, 2007; Martínez, 2014).

Así, se ha destacado la necesidad de generar cambios en el sistema normativo, con el objetivo de redefinir las funciones de una de las instituciones de seguridad en México. Asimismo, el cambio de gobierno federal en 2018 provocó el

replanteamiento de las estrategias de paz y seguridad que durante muchos años estuvieron vigentes. Las modificaciones que busca realizar la administración actual se encuentran agrupadas en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (Presidencia de la Republica, 2018). De tal suerte, la presente investigación tiene como objetivo identificar y proponer los cambios requeridos en el marco normativo y la estructura organizacional de la Secretaría de Marina Armada de México, para que sea posible hacer frente a la delincuencia organizada, en el marco del plan referido.

Con este objetivo, en el presente documento se abordarán diversos estudios sobre la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) en la protección de la seguridad nacional y, específicamente, el combate de la delincuencia organizada transnacional. Asimismo, se detallará la conceptualización de la seguridad nacional, tanto en su perspectiva clásica como contemporánea. Posteriormente, se recabarán las opiniones de diversos especialistas para establecer los principales cambios jurídicos-organizacionales que requiere la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR) para hacer frente a la delincuencia organizada. Esto, con el objetivo de enunciar alternativas de solución referentes a la problemática descrita anteriormente.

## **2.- MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1- La Seguridad Nacional: la postura clásica y su multidimensionalidad contemporánea**

El término seguridad nacional se modifica, respecto a concepto, comportamiento y perspectiva de estudio, de acuerdo con el contexto en el que se analiza. Sin embargo, su relevancia en los intereses de todos los Estados del mundo es una constante que permite aseverar que el estudio de la seguridad nacional se alinea a la teoría realista de política internacional (Aguayo y Bagley 2002).

De acuerdo con dicha postura, la política internacional es producto de una constante lucha entre Estados por el ejercicio del poder, a la que se suman los intereses particulares de cada país (Laborie 2011). Con lo anterior, desde la perspectiva clásica, la seguridad nacional basada en las capacidades militares se configura como un mecanismo de supervivencia del Estado en un entorno con intereses particulares, nacionales e internacionales (Chávez 2013).

No obstante, llegado el siglo XX, Morgenthau integró a la concepción internacional de seguridad nacional y al ejercicio del poder a actores como diplomáticos y periodistas, considerando un entorno donde las alianzas internacionales y el diálogo entre Estados se constituyeron como estrategias de poder y capacidad de acción (Clulow 2013).

A partir de esto, y de acontecimientos como la Segunda Guerra Mundial, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Guerra Fría, la seguridad nacional se convirtió en un objeto multidimensional de estudio, construido más allá del enfrentamiento bélico.

En consecuencia, se han diversificado los factores que componen el concepto contemporáneo de seguridad nacional. A manera de ejemplo, Buzan reconoce cinco dimensiones de la seguridad actual: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental, mismas que se entrelazan e interactúan entre sí (Maldonado 2015).

Este nuevo entendimiento de la seguridad nacional implica que la violencia proviene de diversos ámbitos, muchos de ellos transnacionales, por lo que la cooperación entre Estados resulta esencial para garantizar las condiciones de vida de los habitantes de un lugar determinado (Nuño 2017).

Sin embargo, la diversificación de factores que ponen en riesgo la seguridad nacional significa que, al cuidar de un aspecto, se deteriora el estado de otro. Este vacío teórico constituye una de las principales críticas a la concepción contemporánea, de la mano de la falta de guías metodológicas y conceptuales que permitan la ampliación explicativa del tema, más allá del conocimiento de hechos, objetivos y valores.

## **2.2- El crimen organizado y la seguridad nacional**

Hacia finales del siglo XX, la seguridad nacional tuvo que tomar en cuenta el estudio de las acciones de las organizaciones delictivas y dejar de lado el estudio de los sujetos en tanto individuos que cometen un crimen. De esta forma surgió el concepto de crimen organizado, concebido como el conjunto de actividades económicas basadas en la provisión de bienes y servicios ilegales (Malamud 2016).

Con la globalización y la interacción compleja entre los Estados, la seguridad nacional y la delincuencia organizada se han transformado en la misma medida. En América Latina ha sido más evidente el fortalecimiento de las organizaciones criminales, dada la debilidad de las instituciones gubernamentales y la alta demanda de drogas en occidente (Bagley 2008).

Actualmente, la delincuencia organizada es un tema de gran relevancia en México. Sus consecuencias no sólo se reflejan en los índices de violencia que se viven en el país, sino que abarcan aspectos como el gasto público invertido en seguridad, la desestabilización de regiones; la pérdida económica derivada del paro de las actividades cotidianas en un espacio determinado o la pérdida de gran

cantidad de vidas (Picarelli 2008 y UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime] 2019).

### **2.3- La seguridad en México y América Latina**

Las intervenciones militares han estado presentes en cada momento histórico de América Latina, ya sea como parte del control dictatorial o como medio de defensa de amenazas internacionales. Esto quiere decir, que los intereses de las FFAA de los países latinoamericanos han variado de acuerdo con las prioridades del Estado (Kruijt 2012)

Con la aparición de la delincuencia organizada, la milicia se ha involucrado en los temas de seguridad pública e interna, a fin de subsanar las carencias presentadas por las instituciones policiacas o subnacionales. No obstante, se considera que una mala regulación sobre esta estrategia implica un aumento en la violencia percibida y de las violaciones a los derechos humanos (Kruijt 2012).

Asimismo, en múltiples países la seguridad nacional ha sido malentendida como un programa de pacificación social a cualquier costo, de manera que el bienestar estandarizado de la población puede justificar o normalizar la presencia de FFAA en cualquier entorno social (Lechner 1977).

Por lo tanto, Alba menciona que, si bien no se puede eliminar la presencia de las FFAA como herramienta de procuración de seguridad nacional, es necesario elevar su efectividad. Esto se propone por medio de dos opciones: Que el personal castrense regrese a sus actividades originales, referidas a la protección de amenazas extranjeras —lo que implicaría una reestructuración de las instituciones que combaten el crimen organizado— o que se delimiten adecuadamente las intervenciones que las Fuerzas Militares tienen respecto a seguridad interior (Alba 2019). En necesario destacar que, aún con esto, las medidas implementadas deben darse de forma contextual.

### **2.4- La Secretaría de Marina Armada de México en el combate al crimen organizado trasnacional**

El Estado Mexicano constituyó a la SEMAR a fin de mantener el control de las costas y mares, mantener el estado de derecho, disponer de una flota naval y contar con personal adiestrado para el cumplimiento de estas misiones. Fue fundada en 1821, para ser una institución de carácter permanente que tiene la función de emplear el poder naval para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior de acuerdo con lo indicado en las normativas existentes (Ley Orgánica de la Armada de México [LOAM] 2002).

A partir de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se hizo evidente la demanda de seguridad nacional por parte de la población mexicana, por lo que se ordenó que las secretarías de Marina, de Seguridad Pública, de Defensa Nacional y de la Procuraduría General de la República participaran en la gestión y actuación del combate contra la delincuencia organizada. Sin embargo, esta decisión no rindió los resultados esperados, por lo que se tuvo que fortalecer la capacidad militar de las secretarías de Marina y de Defensa. Cabe resaltar que, en la actualidad, la Marina se dedica a proteger al territorio mexicano, aunque las amenazas mayormente provienen de las organizaciones criminales y no de Estados extranjeros en sí (Benítez 2019).

### **2.5- El Plan de Seguridad y Paz Nacional**

Actualmente, y durante los años restantes de la administración del Presidente de México Andrés Manuel López Obrador, las acciones de la Armada de México son delimitadas, de forma directa e indirecta, por el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.

De acuerdo con dicho documento, es necesario que el Estado cuente con estrategias más allá de la fuerza militar para la procuración de bienestar y seguridad de la población. Con dicho propósito, se debe abandonar el autoritarismo de las instituciones, y avanzar a una perspectiva de respeto a los Derechos Humanos (DDHH). En el octavo eje que integra el documento, se detalla que es necesario repensar el concepto de seguridad nacional y el empleo de las FFAA. Lo anterior, se fundamenta en que ni el Ejército ni la Marina cuentan con la preparación necesaria para participar del combate a la delincuencia, dando lugar a violaciones de los DDHH y situaciones de represión contra la población (Plan Nacional de Paz y Seguridad [PNPS] 2018).

Sin embargo, en congruencia con la grave situación de seguridad nacional que atraviesa el país debido a las organizaciones criminales, se estima necesario continuar con el apoyo que brindan las FFAA. Por lo tanto, se menciona que las instituciones castrenses deben contar con delimitaciones claras, por medio de preparación, atribuciones y funciones que les permitan desempeñarse efectivamente en sus labores con la sociedad (PNPS 2018).

## **3.- MÉTODO**

### **3.1 Diseño**

Se trata de un estudio de carácter cualitativo, centrado en el periodo histórico 2018-2024 de la actual administración federal. Por tanto, al tratarse del análisis de

las funciones de las FFAA en un momento histórico que apenas está aconteciendo, se enmarca en una investigación del tipo descriptivo, así mismo, en consideración de que se pretende identificar las características y propiedades de dicho fenómeno, el diseño del estudio es de carácter fenomenológico.

Como se ha mencionado, la presente investigación tiene como objetivo identificar, por medio de un análisis documental y entrevistas, los cambios jurídicos-organizativos que son necesarios para que la SEMAR pueda combatir de forma más efectiva a la delincuencia organizada.

### 3.2 Participantes

Los participantes son cinco oficiales de Secretaría de Marina, quienes fueron sometidos a la realización de entrevistas, a través de un cuestionario semiestructurado. Algunas preguntas de este instrumento fueron retiradas o adicionadas, con el objetivo de obtener mayor profundidad en las respuestas de los entrevistados quienes son especialistas en el tema. Estos oficiales de la Secretaría de Marina, tuvieron y tienen participación directa en acciones destinadas a erradicar la delincuencia organizada. Asimismo, se incluye a dos investigadores relacionados con el tema de seguridad nacional.

También se recurre a la revisión de fuentes documentales de consulta como bibliografía especializada, tesis de licenciatura, maestría y doctorales, así como diversos ordenamientos jurídicos de México.

### 3.2- Instrumentos y procedimientos

Las técnicas que se emplean para procesar la información son de carácter cualitativo y fueron la entrevista y el análisis documental. De tal forma, se grabaron las entrevistas y fueron transcritas por el investigador, con el objetivo de sistematizar y examinar los datos obtenidos. Dicha información fue analizada bajo la técnica de concentración temática.

Las categorías de análisis que permitieron conducir la investigación son: “Marco Jurídico de la Secretaría de Marina-Armada de México”, la cual hace referencia a aquellos instrumentos jurídicos que señalan las obligaciones, atribuciones, niveles de mando y recursos constitutivos de la SEMAR; “Estructura organizativa de la Secretaría de la Secretaría de Marina”; es decir, las dependencias de la SEMAR de coordinación interna y otras instituciones que permiten cumplir sus funciones de seguridad; “Delincuencia organizada”, la cual alude a aquellas redes dedicadas a la realización continua de delitos con un fin de lucro, y que se entiende invariablemente como delincuencia organizada transnacional en

México; así como “Seguridad Nacional desde un enfoque multidimensional”, dicho concepto engloba las amenazas tradicionales y aquellas recientes que desafían la seguridad estatal, así como las prioridades de cada Estado y el respeto a la soberanía nacional (OEA 2003).

#### **4.- RESULTADOS**

La SEMAR se encuentra incluida en la lista de Secretarías de Estado, vinculada a la toma de decisiones respecto a las políticas de seguridad nacional. A partir de la administración de Vicente Fox Quesada Ex Presidente de México 2000-2006, sus labores se relacionaron con la seguridad interna, en un sentido tan amplio que incluía acciones respecto a la delincuencia organizada y el tráfico de drogas.

Actualmente, sus actuaciones se deciden acorde al Plan Nacional de Desarrollo en curso, y se combinan con la Ley de Seguridad Nacional (LSN), que señala que la seguridad nacional recae en las instancias de seguridad nacional del país. Asimismo, sus actividades se encuentran normadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF), la LSN, la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM), el Reglamento Interior de la Secretaría de Marina (RISM) y el Manual General de Organización de la Secretaría de Marina (MGOSM), entre otros.

Por una parte, la CPEUM señala que es al Congreso de la Unión, al que le corresponde la reglamentación de la SEMAR y de sus actuaciones, y que esta se encuentra a disposición del presidente para mantener la paz interior y defender al Estado de amenazas exteriores (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] 1917). La LOAPF contempla que la SEMAR se concentra en organizar, administrar y preparar a la Armada, así como en el manejo de activos y reservas de la misma. Además, debe vigilar la soberanía nacional en cuanto a espacios aéreos, marítimos, costeros y portuarios (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF] 1976).

Asimismo, la LOAPF indica que la SEMAR está a cargo de la seguridad marítima, el control del vertimiento de desechos al mar, de la protección marítima y portuaria y del rescate de embarcaciones. También, se detalla su posibilidad de injerir en los proyectos de construcciones que implican la comunicación por agua y en la administración de justicia militar (LOAPF 1976).

Por su parte, la LSN reconoce que el Secretario de Marina forma parte del Consejo de Seguridad Nacional. Sin embargo, destaca el hecho de que la delincuencia organizada no figura como amenaza para la seguridad nacional y que el Consejo no cuenta con un reglamento que regule las actividades que permiten la ejecución de la LSN (Ley de Seguridad Nacional [LSN] 2005). Por su

parte, la LOAM establece que la SEMAR debe cooperar con el Estado mexicano en lo relacionado con el orden constitucional, así como proteger la soberanía y la integridad del territorio nacional en torno a las zonas marinas. También, expresa que las actividades realizadas por la Armada de México se darán en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo que se ordene (Ley Orgánica de la Armada de México [LOAM 2002]).

En cambio, el RISM establece las atribuciones de los servidores públicos y unidades administrativas y operativas y órganos colegiados de la SEMAR. Igualmente, se otorgan facultades al Jefe del Estado Mayor General, relacionadas con los planes de defensa exterior y seguridad interior del país y con la realización de estudios que permitan y faciliten el desarrollo marítimo nacional y el cuidado de la seguridad nacional. Por último, el RISM permite que la Unidad de Inteligencia Naval (UIN) dirija el sistema de inteligencia que apoya al secretario durante la toma de decisiones en torno a la seguridad nacional; también se le atribuye la obligación de identificar las amenazas a la seguridad nacional, a fin de actuar sobre los riesgos encontrados (Reglamento Interior de la Secretaría de Marina [RISM] 2015).

107

El RISM se complementa con el MGOSM. En estos documentos se determina que el Secretario está al frente de la institución y la existencia de diversas instancias que permiten la actuación de la SEMAR. Para apoyar al Secretario, se cuenta con un Subsecretario, un Oficial Mayor, un Inspector y Contralor General de la Marina y un Jefe de Estado Mayor General de la Armada (EMGA). También, se menciona a dos unidades operativas: la Unidad de Inteligencia Naval y la Unidad de Operaciones Especiales de la Armada de México; así como un área de Mandos Navales (Reglamento Interior de la Secretaría de Marina [RISM] 2015).

Con base en el diagnóstico anterior, se recogieron las respuestas y opiniones de los siete entrevistados, obtenidas mediante cuestionarios referidos a aspectos específicos de la seguridad nacional. Con esto, se busca configurar un panorama general de los cambios organizacionales y orgánicos que se pueden realizar en la SEMAR, a fin de mejorar y legitimar su actuación en el combate a la delincuencia organizada, en el marco de lo indicado en el PNPS 2018-2024. Estos cambios tienen cabida ya que, en su Programa Sectorial 2013-2018, la SEMAR expresó la posibilidad de realizar modificaciones normativas, a fin de redefinir sus capacidades y legitimar sus actividades (Gobierno de la República 2013).

El capitán Lázaro Ortega Mondragón, en la entrevista, consideró necesario realizar cambios en tres normatividades específicas. Respecto a la LOAPF y la LOAM, recomendó modificar el artículo 30 y 2 respectivamente, a fin de dotar

a la SEMAR de funciones en la seguridad interior y colaboración con otras instituciones en asuntos de seguridad pública. Luego, en la LSN, expresó que es necesario especificar las actividades, funciones y límites de la seguridad pública y permitir que otras instancias participen de estas acciones. Además, en el Título tercero de la LSN, menciona que se debe permitir que las FFAA tengan acceso a recursos de intervención telefónica. Finalmente, el entrevistado mencionó que la SEMAR debe contar con facultades de investigación en torno a la delincuencia organizada.

En tanto, el capitán Brayan Guerrero, el segundo entrevistado, coincidió en que el artículo 30 de la LOAPF requiere modificaciones, a fin de incluir a la SEMAR en temas relacionados con la seguridad pública. En cuanto a la LOAM, consideró necesario especificar atribuciones con las que la SEMAR contará en el combate a la delincuencia organizada. Dentro de la estructura de la LSN, recomendó agregar, en el artículo 5, información que identifique a la delincuencia organizada como una amenaza a la seguridad nacional, y especificar las actividades delictivas que comprende este tipo delictivo. De manera semejante a la LOAPF, recomienda incluir en el artículo 6 del RISM facultades en torno al combate de la delincuencia organizada y, finalmente, destaca la necesidad de catalogar a la delincuencia organizada como una amenaza internacional y regional.

El capitán José Delfino Toledo, menciona la misma modificación al artículo 30 de la LOAPF en cuanto a la integración de la SEMAR a las actividades contra la delincuencia organizada. Sin embargo, se declara en contra de que la SEMAR coadyuve en la seguridad interior. Luego, en torno a la LOAM, expresa que es necesario incluir a la SEMAR en las actividades y atribuciones referidas a la seguridad interior y pública. Asimismo, coincide en la importancia de que la LSN especifique que la delincuencia organizada y sus actividades delictivas son una amenaza para la seguridad nacional. El entrevistado cierra su opinión con la mención de que la SEMAR debe ser capaz de coordinar a otras instancias en el combate a la delincuencia organizada, además de contar con facultades de investigación al respecto y libertad de acción en todo el territorio nacional.

En tanto, el capitán Mario Barrera Navarro expresó que, en efecto, la LOAPF debe permitir que la SEMAR participe en el combate a la delincuencia organizada, sin declaración del Mando Supremo, además de incluir la coadyuvancia a la seguridad pública. En torno a la LOAM, especificó que debe ampliarse el territorio de operación de la SEMAR y que, de manera general, es necesario definir qué es un grupo armado en la normatividad, de acuerdo con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

El quinto entrevistado, el capitán Rolando Sosa Bravo, recalcó las modificaciones ya mencionadas a las atribuciones de la SEMAR en el artículo 30 de la LOAPF. No obstante, agregó que, en la LOAM y la LSN, se debe incluir información en el artículo 2 y 5 respectivamente, en torno a los delitos que se pueden perseguir y a las facultades con las que cuenta el Alto Mando en el combate a la delincuencia organizada. Finalmente, en concordancia con otros entrevistados, menciona que es necesario que la SEMAR cuente con libertad de acción a nivel nacional.

Por su parte, el maestro José Alonso Trabanco, sigue la tendencia de reconocer que el artículo 30 de la LOAPF necesita incluir a la SEMAR en los temas relacionados con seguridad pública. Considera que la LOAM debe expresar, en el artículo 2, que la SEMAR cuenta con atribuciones al respecto. Luego, en torno a la LSN, afirma que se debe reconocer que la delincuencia organizada es la principal amenaza que se cierne sobre el territorio nacional. En relación al RISM, recuerda que el Secretario también debe contar con atribuciones para enfrentar la delincuencia organizada. Este entrevistado concluye afirmando que es necesario revisar toda la LSN; sin embargo, no menciona bajo qué criterios.

El último entrevistado, el maestro Fernando Salgado Ferrusquía concuerda en que la LOAPF debe incluir facultades para que la SEMAR actúe en torno a la seguridad pública y la delincuencia organizada. La LOAM, por su parte, debe permitir que la SEMAR proceda de forma independiente o en coordinación con otras instancias, de manera que su amplia jurisdicción permita hacer frente a la delincuencia organizada. Al igual que otros entrevistados, menciona que la LSN debe reconocer a la delincuencia organizada como amenaza prioritaria a la seguridad nacional y que el RISM debe permitir que el Secretario tenga libertad de acción en temas de seguridad interior y pública, a lo largo de todo el territorio nacional.

Con respecto a la necesidad de realizar modificaciones organizativas, las opiniones y recomendaciones no se dieron de una manera tan especializada y diversa como en el aspecto jurídico, incluso algunos entrevistados mencionaron que dichas modificaciones no son necesarias. Por tanto, se expondrán de manera conjunta.

Se recomendó la creación de un cuerpo especializado en seguridad pública que, a su vez, implica la formación de un centro de adiestramiento en el tema. También se hizo mención de que es necesario definir las funciones de inteligencia con las que cumple el EMGA y la UIN, a fin de hacer eficiente las actividades y no duplicar sus funciones. En este sentido, se agrega la necesidad de revisar las

doctrinas de inteligencia y de combate a la delincuencia organizada. La última recomendación se relacionó con la necesidad de respaldo jurídico referido a las actividades y operaciones de combate a la delincuencia organizada. A propósito de estas recomendaciones, es posible aseverar que su ligereza se correlaciona con que los entrevistados mencionaron que la estructura de la SEMAR es lo suficientemente resistente y flexible para adaptarse a los cambios jurídicos sin modificar sus otros elementos.

## **5.- DISCUSIÓN**

En primer lugar, es posible advertir que las visiones tienen múltiples puntos en los que convergen. Los entrevistados destacan que la configuración actual de la normativa nacional sobre la SEMAR provoca incertidumbre sobre sus actuaciones, debido a que no le otorgan facultades para el combate a la delincuencia organizada. No obstante, la Secretaría posee una estructura orgánica bien consolidada pero lo suficientemente flexible que le permite atender las tareas de seguridad pública, a pesar de no estar contempladas por la normativa. Sin embargo, tal vacío normativo sí encuentra consecuencias importantes en aspectos como entrenamiento y preparación del personal y unidades especializadas.

En lo que refiere a la LOAPF, quien suscribe, en conjunto con los entrevistados, consideraron como necesario realizar múltiples modificaciones, particularmente en lo que respecta a sus facultades y formas de operar. En general, se mencionó que debe permitírsele a la SEMAR el actuar de manera conjunta o de manera autónoma; es decir, realizar acciones sin la aprobación previa por parte de otra dependencia. Esto va ligado con las modificaciones a las atribuciones del titular de la SEMAR, contempladas en el numeral 6 del RISM. Lo anterior le permitiría, tanto al titular como a la Secretaría, proceder de forma más eficiente y obtener mejores resultados de manera más rápida. Al mismo tiempo, hacer explícita su facultad para el combate al crimen organizado, tendría como consecuencia la mejora y ampliación de los recursos que se destinan a la seguridad pública nacional.

En el caso de la LOAM, los cambios van en el sentido de lo anteriormente mencionado. La jurisdicción de la SEMAR, de acuerdo con dicha norma, se limita a las zonas marítimas nacionales, por lo que es necesaria su ampliación. Asimismo, se requiere la mención expresa de que garantizar el cumplimiento del orden jurídico contemplado por dicha norma es posible, entre otros aspectos, a través del combate a la delincuencia organizada. En conjunto con las modificaciones a la LOAPF, lo anterior permitiría destinar recursos de toda la organización para hacer frente a tal amenaza.

Por su parte, la reforma al artículo 5 de la LSN implica contar con una definición clara de delincuencia organizada, a partir de la cual no sólo se beneficie la SEMAR, sino que auxilie a las múltiples dependencias dedicadas a la seguridad nacional a establecer de manera clara las acciones para combatir actividades delictivas específicas. Así, será posible eliminar algunas de las limitaciones que han tenido lugar a lo largo de los últimos años y la mejora en las investigaciones que se realizan para resolver determinados casos.

En relación con los cambios organizacionales, es importante destacar que se trata de modificaciones cuyos resultados se harán patentes a largo plazo, debido a su propia naturaleza. La primera modificación propuesta y respaldada por los entrevistados, consiste en la instalación de centros de adiestramiento y unidades académicas especializadas en la preparación para realizar funciones de seguridad pública; lo que desembocaría en la creación de un cuerpo militar entrenado específicamente para tales funciones. De igual forma, este tipo de instituciones permitiría mejorar las relaciones entre civiles y militares; en consideración de que, en la actualidad, los últimos no cuentan con confianza para la realización de tareas de seguridad interna.

111

En adición a la propuesta realizada, algunos de los entrevistados estiman que es necesario realizar una reflexión y revisión detallada de la conocida como doctrina de inteligencia. Si bien se trata de una modificación que puede no tener relación directa con la estructura organizativa de la SEMAR, se vuelve indispensable su consideración en tanto que, la doctrina aplicada, actualmente se ve imposibilitada para comprender todos los aspectos de la realidad de las FFAA. Esto último, suele transformarse en limitadas actuaciones. Por lo anterior, esto también contribuiría a que se pudiera actuar con mejores índices de eficacia y rapidez.

Es importante destacar y mencionar otros trabajos de investigación que han abordado diversas propuestas de modificación de la SEMAR para que esté acorde con la concepción multidimensional de seguridad nacional. En el estudio realizado por De la Luz (2007) también realiza un diagnóstico sobre la SEMAR. La conclusión de este autor está en consonancia con lo afirmado en el presente trabajo de investigación, en el sentido de que considera que existe un vacío legal y conceptual en la configuración doctrinal y normativa de la Secretaría. Sin embargo, al igual que en la presente investigación, se reconocen los esfuerzos constantes de la SEMAR para atender de forma constante los problemas derivados de la delincuencia organizada. En este caso, destaca que se trata de una investigación realizada hace más de diez años, cuya propuesta no ha sido atendida.

Se destaca el trabajo de Fouilloux (2013), quien considera que las FFAA deben contar con mayor autonomía, tanto jurídica como operativa, de tal forma que sus acciones se realicen de forma más rápida y eficiente al momento de atender problemáticas como el crimen organizado. Así, esta perspectiva está en consonancia con lo mencionado en la presente investigación, en tanto que se ha propuesto la necesidad de eliminar formalismos necesarios para agilizar la toma de decisiones. También, el autor menciona la necesidad de fortalecer la reputación de las fuerzas castrenses entre la sociedad civil.

Es necesario mencionar que la visión sostenida en la presente investigación contrasta con la investigación realizada por Ambrosio (2018), quien manifiesta que la SEMAR debería participar en acciones de tipo social, como el combate a la economía informal y la implementación de políticas de desarrollo humano. Este autor, cuenta con un enfoque de prevención que, si bien no se comparte del todo con los entrevistados para esta investigación, tampoco excluye la posibilidad de implementar acciones de combate y enfrentamiento a la delincuencia organizada.

Cabe destacar que la mayor parte de estos cambios no podrán llevarse a cabo en el corto y mediano plazos. Principalmente, porque la nueva estrategia de seguridad de la administración federal en funciones se encuentra a la espera de resultados en este ámbito que le permitan considerar la necesidad de realizar modificaciones o continuar con lo hasta ahora planteado.

Por último, es recomendable que se inicie con un debate y reflexiones que deriven en una reforma profunda de las normas que dictan la actuación de la SEMAR en aspectos de seguridad interior y pública; y de esta manera ayudar a la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a mejorar la calidad y técnica legislativa para que estas reformas prosperen y puedan proveer de certeza jurídica a la actuación de la SEMAR en contra de la delincuencia organizada.

## REFERENCIAS

- Aguayo Quezada, S. y Bagley, B. M. (2002). *En busca de la seguridad nacional perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI Editores. 416p.
- Ambrosio, C. (2018). *La delincuencia Organizada Transnacional como antagonismo del Estado Mexicano y su afectación a la Seguridad Nacional*. Tesis de Maestría. Centro de Estudios Navales Superiores. México.
- Bagley, B. M. (2008). *Globalización y crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe*. pp.109-138. En Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Catalonia.
- Benítez Manaut, R. (2019). *México 2012-2018: las Fuerzas Armadas y el combate al crimen organizado*. pp. 189-206. En *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. Perú: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, Real Instituto Elcano.
- Booth, K. y Wheeler, N. (2008). *Uncertainty*. En Williams, P. (Ed.) *Security Studies: An Introduction*. p. 33-150. Nueva York: Routledge.
- Chávez García, J. L. (2013). *La seguridad nacional en México (2006-2012)*. Bases teórico-metodológicas para su interpretación. México: Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis. 33p.
- Clulow, G. (2013). *Una visión introductoria a los principios del realismo político (Documento de Investigación No. 93)*. Uruguay: Universidad ORT Uruguay. 39p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). 1917. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. México. Texto vigente.
- Curzio, L. (2007). *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades.
- De la Luz, J. (2007). *Estudio de sociología política para la Secretaría de Marina, Armada de México*. Órgano de Seguridad Nacional. Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Escobedo D. (2016). *La evolución del concepto de seguridad nacional y los efectos de las nuevas amenazas internacionales en México*. (Tesis en Maestría en Seguridad Nacional). Centro de Estudios Superiores Navales. México.
- Font, T. y Ortega, P. (2012). *Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana*. En Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. No. 119; p.161-172.
- Fouilloux D. (2013). *La Armada de México y su impacto en contra de la delincuencia organizada transnacional*. Tesis en Maestría en Seguridad Nacional. Centro de Estudios Superiores Navales. México.
- Gobierno de la República. (2013). *Programa Sectorial de Marina 2013-2018*. Disponible en internet [https://www.semarm.gob.mx/informes/programa\\_sectorial\\_13.pdf](https://www.semarm.gob.mx/informes/programa_sectorial_13.pdf) [Consultada: 31 jul. 2019].
- Kruijt, D. (2012). *Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy*. En Estudios sobre Seguridad y Defensa, Ciencia Política. No. 14; p.95- 112.

- Laborie Iglesias, M. A. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Documento marco 05/2011. España: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 9p.
- Lechner, N. (1977). *La crisis del Estado en América Latina*. En Revista Mexicana de Sociología. Vol. 39, No. 2; p.389-426.
- Ley de Seguridad Nacional (LSN). (2005). Diario Oficial de la Federación. 31 de enero de 2005. México. Texto vigente
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (1976). Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1976. México. Texto vigente
- Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM). (2002). Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 2002. México. Texto vigente
- Ley Orgánica de la Armada de México. (2002). Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 2002. México. Texto vigente
- Malamud Herrera, S. (2016). *El concepto de crimen organizado: ciertos elementos para una mayor concreción*. En Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. Vol. 7, No. 1; p.57-82.
- Maldonado Prieto, C. (2015). *La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial*. pp.73-100. En: La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Martínez, Alejandro. (2014). *Tres momentos para entender la seguridad nacional de México*. Revista de El Colegio de San Luis, 4 (7).
- Nuño Acevedo, D. I. (2017). *La seguridad multidimensional: México y el crimen organizado (2006-2012)*. Tesis de licenciatura. Recuperada de <http://132.248.9.195/ptd2017/septiembre/0765896/Index.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). *Delincuencia Organizada transnacional: la economía ilegal mundializada*. Disponible en internet <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html> [Consultada: 15 jun. 2019]
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Disponible en Internet: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)
- Picarelli, J. (2008). *Transnational Organized Crime*. En Williams, P. (Ed.) Security Studies: An Introduction. pp. 453-467. Nueva York: Routledge.
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. (2018). Disponible en internet [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad\\_.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf) [Consultada: 18 dic. 2019).
- Reglamento Interior de la secretaría de Marina (RIMS). (2015). Diario Oficial de la Federación. 17 de noviembre de 2015. México: Texto vigente.