

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA CIUDAD DE MÉXICO

Sistemas de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México: De la Comunidad a la Fusión



EGAP

Gobierno y Política Pública
TECNOLOGICO DE MONTERREY



**TECNOLOGICO
DE MONTERREY**

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Luis Gustavo Arteaga Suárez



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: José Luis Calderón Arózqueta

Fecha de término de tesina: Diciembre de 2013

Resumen Ejecutivo

El trabajo está dirigido al Presidente de la República como principal tomador de decisiones en materia de Seguridad Nacional en México y analiza el tema considerando que involucra elementos de naturaleza diversa, incluso no tradicionales. La investigación realiza un análisis de los principales componentes de un sistema de inteligencia, su ciclo y el papel que desempeñan en la preservación de la seguridad nacional. Para lograrlo, revisa los casos de Alemania, España, Estados Unidos de América y Gran Bretaña para dar luz a la realidad institucional mexicana porque ilustran otros contextos. Asimismo, el documento explora los principales antecedentes normativos que desde hace 200 años han estado en el derecho mexicano con la intención de identificar sus tendencias, no importando si el ordenamiento pertenece a un periodo conservador o liberal del plano político mexicano; inicia con la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 —“Constitución de Cádiz”— y termina con la Constitución Política vigente.

El texto está dividido en cinco apartados, a saber: 1) Introducción; 2) Marco Teórico; 3) Marco Metodológico; 4) Desarrollo de la Investigación, y 5) Ideas Conclusivas. Propone: 1) Consolidar la Comunidad de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México aprovechando las instancias que ya están en funciones y transitar hacia un esquema de fusión; 2) Ampliar el conocimiento e interés de la población mexicana en el tema, y 3) Contribuir al desarrollo de la cultura correspondiente para mejorar la toma de decisiones gubernamentales con la participación activa de la ciudadanía.

Este Proyecto de Investigación Aplicada concluye que en el marco de la inteligencia para la seguridad nacional en México, es fundamental aprovechar la institucionalidad actual y las organizaciones gubernamentales disponibles en un esquema de fusión con el propósito de favorecer estratégicamente la toma de decisiones. Finalmente, reconoce que no debe ignorarse la participación de la ciudadanía en la construcción de la agenda y en la evaluación de la gestión gubernamental en la materia porque el adecuado funcionamiento de la comunidad de inteligencia para la seguridad nacional de nuestro país implica la corresponsabilidad y cooperación entre los servicios de inteligencia y la sociedad. Resulta benéfico transitar del esquema de comunidad de inteligencia a la fusión.

Índice

	Pág.
Resumen Ejecutivo	
1 Introducción	1
1.1 Temática	1
1.2 Objetivos Generales	4
1.3 Objetivos Específicos	5
1.4 Argumento e Hipótesis	7
1.5 Relevancia Teórica	8
2 Marco Teórico	10
2.1 Revisión Crítica de la Bibliografía	10
2.2 Antecedentes	11
2.3 Aportaciones	12
2.4 Otros Aspectos	13
3 Marco Metodológico	16
4 Desarrollo de la Investigación	17
4.1 Sistemas de Inteligencia y Seguridad Nacional	17
4.1.1 Sistemas de Inteligencia, Decisiones Gubernamentales y Cooperación	19
4.1.2 Inteligencia Estratégica, Táctica y Operativa	24
4.1.3 Seguridad Nacional e Inteligencia	26
4.1.4 Agencias Extranjeras de Inteligencia. Perspectiva Comparada	30
4.1.4.1 Gran Bretaña	31

4.1.4.2	Estados Unidos de América	33
4.1.4.3	Alemania	36
4.1.4.4	España	38
4.2	Inteligencia para la Seguridad Nacional en México	39
4.2.1	Antecedentes Históricos e Institucionales	41
4.2.1.1	Constitución Política de la Monarquía Española de 1812	41
4.2.1.2	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814	42
4.2.1.3	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823	42
4.2.1.4	Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824	43
4.2.1.5	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	43
4.2.1.6	Leyes Constitucionales de 1836	44
4.2.1.7	Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	45
4.2.1.8	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856	46
4.2.1.9	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	46
4.2.1.10	Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865	47
4.2.1.11	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	48

4.2.2	Componentes de la Seguridad Nacional en México	50
4.2.3	Legislación Vigente	54
4.2.3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	54
4.2.3.2	Ley de Seguridad Nacional	56
4.2.3.3	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	58
4.3	Hacia una Comunidad de Inteligencia para la Seguridad Nacional	61
4.3.1	Paradigmas de la Inteligencia en México	61
4.3.2	Modelo de Comunidad de Seguridad Nacional para México	64
4.3.3	Seguridad Nacional y Política Pública: Una Nueva Cultura	66
4.3.4	Opinión Pública, Agenda de Inteligencia y Seguridad Nacional	68
5	Ideas Conclusivas	78
5.1	Conclusiones	78
5.2	Aportaciones	79
5.3	Prospectiva y Nuevas Líneas de Investigación	80
	Fuentes de consulta	81
	Bibliográfica	81
	Electrónica	86
	Documentos Oficiales y Legislación	86

1. Introducción

1.1 Temática

El proceso de toma de decisiones es objeto de análisis desde diversos ámbitos —político, económico, social, entre otros—, aunque antes de formular alternativas de acción es fundamental conocer el campo temático y sus posibilidades de problematización. La inteligencia es el conocimiento que los tomadores de decisiones de alto nivel “deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional” (Kent, 1967:9). No obstante, es preciso advertir que en México no hay una amplia cultura de la inteligencia para la seguridad nacional, lo que hace que el proceso de toma de decisiones sea deficiente y —mayoritariamente— sea producto de elecciones arbitrarias más que de un proceso racional y sistemático.

Un sistema comprende elementos interrelacionados porque tienen un propósito en común dentro de un contexto determinado que —al representarse gráficamente— permite entender problemas complejos y contribuir a solucionarlos (Gil-García, 2008:2). En esa lógica, un sistema comprende gran variedad de elementos y procesos, aunque su rasgo fundamental es la interacción. En el marco de la Seguridad Nacional, los Sistemas de Inteligencia son mecanismos contruidos para dar respuesta a problemas específicos. Así, la inteligencia es “la recopilación de información y el análisis de contexto, así como del mediano y largo plazo, que nos da la capacidad de anticiparnos y convertir la incertidumbre en riesgo, con la posibilidad de transformar ese riesgo en oportunidad” (Tello, 2012:9). Por su parte, la inteligencia estratégica consiste en buscar —para una situación determinada— una mejor respuesta y convertirla en conocimiento útil (Kent, 1967:9).

Este tipo de conocimiento realmente debe entenderse como “vital para la supervivencia nacional” (Kent, 1967:10) a pesar de que está rodeado de especulaciones e idealizaciones, como en el caso de la búsqueda clandestina de información, pues debe protegerse frente a lo que hacen otros Estados en ese mismo rubro. No obstante, esa forma de búsqueda de información únicamente constituye una parte de la etapa de recopilación, ya que el resto debe obtenerse mediante “observaciones e investigaciones abiertas y directas” (Kent, 1967:18). De acuerdo con lo anterior, la inteligencia puede explicarse considerando

sus tres sentidos que son de carácter complementario: 1) información —o conocimiento—, 2) organización y 3) actividad (Kent, 1967:11-12).

Entonces, el secreto, es aquella situación en que el Estado puede conocer a otras entidades políticas si que éstas logren conocerlo a él (Ruíz, 2002:25). En un esquema de división de poderes, el gabinete del Poder Ejecutivo está formado por secretarios —también conocidos como Ministros— quienes son —precisamente— depositarios de secretos debido a que el origen de dicho poder proviene de la figura del monarca absoluto (Ruíz, 2002:27). Entonces, dotar de seguridad a los ciudadanos frente a amenazas —principalmente del exterior— exige que un Estado reserve ciertos elementos para sí mismo (Ruíz, 2002:25).

Es interesante indagar en los motivos que llevan a un Estado a guardar secretos, pero en la actualidad, la discusión no debe reducirse a los objetivos de conservar diversos tipos de secretos, sino hasta qué nivel pueden y deben difundirse las acciones Estatales en la preservación de su propia seguridad. El dilema de mantener secretos no es exclusivo del Estado, pues todo tipo de organizaciones —como las de corte empresarial competitivo— protegen aquella información que anularía sus propias ventajas y las situaría en condiciones de igualdad frente a sus pares adversarios —incluso internacionales— (Shulsky, 1993:67). Además de recolectar información permanentemente, los servicios de inteligencia practican la contrainteligencia, que consiste en impedir que dichos adversarios —u otras organizaciones— accedan a sus secretos y también al ámbito de la toma de decisiones, así como evitar o controlar a quienes facilitan este proceso (Shulsky, 1993:5).

En cuestión temática, el concepto de secreto cuenta con raíces indoeuropeas y latinas que nos permiten entenderlo como “algo que se ha separado del resto para darle un tratamiento específico” (Ruíz, 2002:20). El término espionaje tiene raíces etimológicas indoeuropeas, latinas, griegas y germánicas, y su significado puede reducirse a observación (Ruíz, 2002:19). La idea de inteligencia presenta raíces indoeuropeas, griegas, latinas y castellanas, que permiten definirla como “la acción de recoger o coleccionar algo de entre una masa dada” (Ruíz, 2002:19).

De este modo, al vincular las raíces de estos tres elementos tenemos que mediante el espionaje —observación— puede recolectarse información —material amorfo—, que una vez procesada y dotada de forma —para seguir con la metáfora—, es utilizada por la

inteligencia de acuerdo con su relevancia, así como separada a fin de darle un tratamiento distinto —de orden secreto— al del resto de los datos obtenidos de fuentes convencionales (Ruíz, 2002:20). Esta explicación es útil para entender el resto de los conceptos del texto.

En el marco de la inteligencia para la seguridad nacional, para garantizar la supervivencia exitosa de un Estado, ciertos de sus asuntos deben ser secretos, y tal reserva se conoce como “razón de seguridad” (Kent, 1967:207). Por lo tanto, si los núcleos de la política y la estrategia se consideran como secretos de Estado (Kent, 1967:207) es porque en cuanto un actor antagónico logra —por cualquier medio— acceder a ellos o conocerlos, pierde la ventaja originaria de ser sorpresivos y reduce su margen de maniobra autónoma.

La operación cotidiana de los servicios de inteligencia consiste tanto en el descubrimiento de los secretos de otros Estados como en la protección efectiva de los propios, pues son elementos vitales para la seguridad nacional (Shulsky, 1993:3). Con estos elementos podemos considerar que “la inteligencia se refiere a la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental que le permita mejorar sus intereses de seguridad nacional y enfrentar las amenazas a aquellos intereses provenientes de los adversarios potenciales” (Shulsky, 1993:4).

En ese orden de ideas, tenemos una paradoja sobre la publicidad de la información relacionada con seguridad nacional y la proporción del uso de las fuentes abiertas para realizar actividades de inteligencia, pues se estima que éstas corresponden al 80% (Ward, 1998:4). Entonces, ante una mayoría de información esencialmente pública —a la que cualquier persona puede acceder— para realizar actividades de naturaleza secreta, es natural preguntarse: ¿cuál es la necesidad real de un servicio de inteligencia? ¿Cómo puede investigarse un tema que está en el plano de lo secreto y encubierto (Shulsky, 1993:2) y cómo escribir acerca de algo sobre lo que es difícil acceder?

El 20% de la información que no proviene de fuentes abiertas solo puede obtenerse —precisamente— de las actividades de los servicios de inteligencia. Conviene señalar que en el marco del proceso de toma de decisiones —con el que comenzamos este apartado—, además de la proporción —francamente variable— de los datos que pueden conocerse frente a todos los que están disponibles en el mundo de la información, es fundamental

considerar las preferencias de los usuarios finales de los productos de inteligencia porque —paradójicamente— en ocasiones ignoran su utilidad y por tal motivo no los aprovechan.

La definición conceptual y legal de la seguridad nacional determinará tanto las competencias como los alcances de los organismos de inteligencia de un Estado. Tal es el caso de la diferencia entre los conceptos norteamericano —“defensa del Estado, de sus aliados y de sus múltiples intereses políticos y económicos en el exterior” (Ugarte, 2000:64)— y el antiguo concepto latinoamericano —“defensa del sistema político y, en determinados casos, de ciertos gobiernos o partidos políticos, contra oponentes de variada naturaleza, fundamentalmente internos” (Ugarte, 2000:64). La definición prevaleciente en México correspondía con esta segunda versión, pues primordialmente estaba orientada a garantizar la defensa del régimen en turno y no necesariamente del Estado en su conjunto.

En ese sentido, el proceso de toma de decisiones en materia de inteligencia para la seguridad nacional tiene semejanzas con el que se observa en el proceso de hechura de las políticas públicas. En ambos casos encontramos que hay un usuario o decisor que recibe insumos bajo la figura de posibilidades de acción, sobre los cuales debe optar y asumir los resultados. Dicho proceso de toma de decisiones —políticas y de seguridad nacional— no puede prescindir de las consideraciones sobre la población beneficiada o perjudicada por haber instrumentado una u otra alternativa disponible. Los ciudadanos son los receptores de los efectos de tales decisiones, y reflejan su sentir a través de la opinión pública.

1.2 Objetivos generales

Analizar de manera novedosa el estudio y gestión de la Seguridad Nacional en México desde el ámbito de los sistemas de inteligencia en lo relativo a su regulación actual y contrastándola con los antecedentes históricos en nuestro país, así como con otros casos comparados. Esto con el propósito de formular una propuesta consistente —en términos funcionales y organizacionales— de política pública para contribuir a la preservación de la seguridad nacional mexicana a partir de la consolidación de la Comunidad de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México y transitar hacia un esquema de fusión.

Contribuir al estudio académico de los sistemas de inteligencia en México desde una lógica actual y tendiente hacia la preparación para enfrentar retos futuros tanto en el plano nacional como en el internacional. Considerando que hay diversos actores que participan en la preservación de la seguridad nacional de México, incluyendo — naturalmente— a sus sistemas de inteligencia, es necesario observar que los tiempos actuales son distintos a los que dieron lugar a su institucionalización.

Romper el paradigma tradicional que históricamente ha asociado estos temas con áreas restringidas y secretas del Estado Mexicano. Para tal efecto es fundamental conocer sus principales antecedentes históricos, aunque mirar al futuro nos permitirá preparar los sistemas de inteligencia que habrán de hacer frente a los nuevos retos en materia de inteligencia para la seguridad nacional en un esquema de comunidad y también de fusión.

Contribuir con el estudio especializado de los sistemas de inteligencia para la seguridad nacional en México articulando ideas y nuevas reflexiones mediante una exposición analítica, explicativa y propositiva. El texto incluye referencias diversas a fin de ilustrar conceptualmente los principales términos relacionados con los sistemas de inteligencia para la seguridad nacional en México.

Favorecer el desarrollo de la cultura de la inteligencia para la seguridad nacional en México con el propósito de acercar la reflexión de estos temas a la población en general a fin de propiciar el acercamiento de los ciudadanos con las autoridades para explorar juntos la realidad actual y generar mejores instituciones, así como fortalecer a las organizaciones existentes. No es necesario crear nuevas instancias gubernamentales, sino optimizar el trabajo de las que ya operan a fin de obtener mejores productos informativos para la toma de decisiones trascendentales bajo una lógica de amplia cooperación y, en suma, de fusión.

1.3 Objetivos específicos

Analizar los esquemas de colaboración intergubernamental en materia de inteligencia para la seguridad nacional e identificar sus puntos sensibles. Establecer la ruta institucional de lo que hoy funciona como el sistema de inteligencia en México a partir del análisis normativo de los documentos que perfilaron la actual estructura legal, pero que comenzaron hace

aproximadamente 200 años cuando México —oficialmente— aún no existía. La generación de expresiones normativas sobre la inteligencia para la seguridad nacional en México es relativamente reciente, lo que obliga a revisar más ampliamente sus antecedentes. De ahí que hay una recapitulación histórico—jurídica para entender el contexto actual.

Fortalecer la comunidad actual de inteligencia para la seguridad nacional desde un punto de vista organizacional, reconociendo que sus logros no deben menospreciarse. Reflexionar en torno a las organizaciones actuales de inteligencia y discutir sobre la conveniencia de articularse con otras que al momento no participan.

Transitar de la comunidad de inteligencia a la fusión en el sentido de que la coordinación y cooperación interinstitucional pasan por la responsabilidad de las personas que dirigen dichas organizaciones gubernamentales. Al clarificar las reglas también se mejora el desempeño de las instancias operativas, pues la coordinación es más natural.

Contribuir a fortalecer la cultura de inteligencia para la seguridad nacional en el sentido de facilitar el flujo de información relevante entre autoridades y ciudadanos. Una sociedad que ignora cuáles son sus raíces también ignorará su cuidado, y considerando que el Estado Mexicano es la fuente de nuestra nacionalidad, no podemos ignorar la relevancia de un esfuerzo orientado a fortalecerlo en el tiempo y para las próximas generaciones.

Construir un enfoque analítico novedoso a la luz del proceso de toma de decisiones propio de las políticas públicas y la opinión pública sobre los nuevos temas de interés para la sociedad mexicana —protección al ambiente, respeto a los derechos humanos, entre otros—. Un objetivo de esta naturaleza parece contradictorio con una investigación sobre sistemas de inteligencia para la seguridad nacional, pero nada más contradictorio que exigir al Estado Mexicano que proporcione seguridad cuando se ignora su propia esencia y los elementos que constituyen los pilares de nuestro país.

En suma, trascender la situación en que algunos funcionarios el gobierno pretenden ocultar información porque se consideran como su propietario. Una sociedad que exige información sobre los temas que la afectan es porque —consciente o inconscientemente— ha renunciado a la preocupación de lo que compete a todos los mexicanos, como la seguridad nacional y no solamente al gobierno en turno —como ha sido históricamente—.

1.4 Argumento e Hipótesis

Ante las condiciones actuales en que los conflictos que amenazan a un Estado ya no provienen directamente de otro Estado —salvo en notables excepciones que no forman parte del interés de esta investigación—, es fundamental notar que hay actores no convencionales y que —evidentemente— no pueden ser combatidos tradicionalmente. En ese sentido, cobran gran relevancia los servicios de inteligencia y cómo conjugan el valor de la transparencia —o publicidad— de sus actividades sin descuidar los secretos de un Estado democrático (Blanco, 2002:17). La inteligencia debe ser eficaz pero no puede renunciar a la ética, pues se trata de “un auxiliar fundamental e indispensable del Estado moderno” (Ugarte, 2000:74-75).

Es un error considerar que los temas de seguridad e inteligencia únicamente corresponden a los expertos, pues el papel que los ciudadanos desempeñan hoy —en un mundo inevitablemente interrelacionado, como sus problemas— trasciende el juicio electoral de sus gobernantes y alcanza la conformación de “una opinión pública consciente e informada” (Blanco, 2002:15). En ese sentido, conviene recuperar la exigencia ciudadana hacia aquellos que toman decisiones en su nombre y cuya obligación en materia de seguridad e inteligencia no puede separarse del respeto a los derechos y libertades en sentido constitucional (Blanco, 2002:15).

Estudiosos del tema y funcionarios especializados afirman que la inteligencia debe prevalecer sobre el uso de la fuerza para combatir determinados riesgos y amenazas a la seguridad nacional de México. Aunque cuenta con recursos públicos limitados, la propia inteligencia es objeto de reinterpretación para dotarla de una nueva perspectiva gubernamental que principalmente incorpora el tema de la fusión. La fusión no significa colocar en un mismo lugar a todas las instancias gubernamentales encargadas de realizar inteligencia porque eso no garantiza la eficiencia operativa, además de que ni siquiera en ese supuesto podrían multiplicarse sus capacidades institucionales y organizacionales.

Entonces, la fusión en la inteligencia civil de nuestro país implica que deberá constituirse un esquema concentrador para la toma de las decisiones más relevantes para el Estado Mexicano, y tal liderazgo debe recaer en el organismo que hasta el momento tiene

esa alta responsabilidad: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Se considera al CISEN como el más natural líder de la inteligencia civil en México. Sin embargo, no significa que sea la única organización gubernamental encargada de realizar tareas de esta naturaleza, ya que en cada dependencia del Gobierno Federal hay cuando menos un área capaz de generar información y participar de un sistema de inteligencia.

Este trabajo sostiene la hipótesis de que ante la existencia de un amplio conjunto de disposiciones normativas —de carácter constitucional, legal, reglamentario y administrativo— relacionadas con la seguridad nacional, también existen responsabilidades diluidas en tanto para algunas áreas del gobierno es más importante cumplir con sus propias misiones institucionales que con la preservación de la seguridad nacional. En otras palabras, la estructura normativa de hace dos siglos en México, prevalece hasta nuestros días en determinados aspectos, y no se espera que haya grandes cambios estructurales.

Una segunda hipótesis es que al estar integradas por personas, las organizaciones gubernamentales también están sujetas al sistema de valores y conductas individuales de los servidores públicos. Entonces, para modificar los resultados en materia de preservación de la seguridad nacional en México a partir de sus sistemas de inteligencia, es fundamental señalar que todo cambio pasa por la cultura organizacional de sus funcionarios.

En otros países —paradójicamente— lo que ha funcionado es contar con diversas agencias encargadas de realizar actividades de inteligencia, tanto de orden nacional como local, incluso varias en el orden nacional, como son los casos alemán y norteamericano, respectivamente. Esto significa que México está frente a la oportunidad de decidir si es conveniente aprovechar —insistimos— la disponibilidad de instancias que actualmente realizan tareas de inteligencia, o quedarnos con un esquema centralista que funja como coordinadora para la fusión de todos los insumos en la materia.

1.5 Relevancia teórica

La discusión sobre el uso y aprovechamiento de los productos de inteligencia para la toma de decisiones de seguridad nacional en México ha propiciado una demanda creciente de estudios sobre inteligencia estratégica, principalmente provenientes de la literatura

norteamericana, rusa, israelí, y británica (Tello et al., 2011:11), pero sin una producción significativa en nuestro país. De ahí la relevancia teórica de esta investigación y sus propuestas: situar a México en un esquema acorde con la realidad, orientarlo hacia los retos futuros en que nuestros servicios de inteligencia deberán estar listos y cuya gestión gubernamental tendrá que encabezar los esfuerzos para preservar exitosamente al Estado. Esos retos consisten no únicamente en tener la capacidad de registrar y analizar un gran número de fenómenos, sino

Entonces, el tema de inteligencia enfrenta dos retos clave: 1) la obviedad de sus principios básicos en tanto todos los humanos piensan mediante un proceso común; y 2) la universalidad de su concepto en el sentido de que los humanos hacen todo con cierta inteligencia (Tello, 2012:11). En ese sentido, un experto en inteligencia “es un profesional con habilidades y distinciones bien definidas, destinadas a apoyar al tomador de decisiones que no disponga del conocimiento mínimo indispensable para optar por un curso de acción determinado” (Tello, 2012:11). Las tareas de un servicio de inteligencia consisten en “el descubrimiento de lo que se desconoce mediante la búsqueda de indicios y el análisis y la valoración de los hallados a partir de lo que ya se conoce” (Esteban, 2007:208).

Un punto adicional es que ciertos decisores suelen ignorar la información proporcionada por los servicios y sus analistas para optar por la que el propio político considera preferible, como su propio juicio (Ugarte, 2000:48). De ahí la importancia de vincular adecuadamente a los planificadores y directores de inteligencia, con los consumidores a fin de que el resultado sea la satisfacción de éstos en un esquema de retroalimentación y evitar que sea desechada o ignorada (Ugarte, 2000:48). Por eso es fundamental la participación de los consumidores de la inteligencia en cada etapa del ciclo —en sentido no lineal— a fin de hacerlo más útil, lo que no necesariamente debe comprometer la objetividad y calidad de la actividad en sentido agregado (Ugarte, 2000:49).

2. Marco teórico

2.1 Revisión crítica de la bibliografía

A pesar de la gran cantidad de literatura internacional dedicada al tema de los servicios de inteligencia, lo cierto es que primordialmente se enfocan en el tema del espionaje, así como en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría (Herrera-Lasso, 2011:13), lo que limita la exploración institucional de las peculiaridades de cada país en la materia. Por eso, es de gran utilidad identificar y analizar materiales y fuentes que —lejos de dogmatizar el tema o reducirlo a las actividades de espionaje en sentido cinematográfico— ilustren el contenido institucional y organizacional de los servicios de inteligencia a fin de responder con mayor solvencia a las necesidades contemporáneas.

Lo que también es cierto, es que el propósito original de los servicios de inteligencia no ha cambiado: contribuir a la preservación del Estado. En esa lógica entramos a una discusión clave dentro del tema de los servicios de inteligencia, y es la diferencia entre la preservación del régimen político —en el entendido de que el gobierno es un componente de todo Estado moderno— o la preservación del Estado en su conjunto. De acuerdo con tal interrogante, es preciso señalar que los servicios de inteligencia no pueden operar fuera de un liderazgo del más alto nivel, ya que asumir que actúan bajo su propio criterio sería tanto como hablar de grupos paralelos tanto al régimen, como al gobierno constituido, lo que es irreal en un esquema donde el poder político no puede estar fragmentado, o en condiciones tales que alguien más pueda tomar las decisiones de Estado, pero no el soberano.

Al respecto, la historia moderna de la inteligencia puede remontarse a los siglos XVI y XVII en que los Estados nacionales europeos surgieron como entidades político-administrativas, y cuya expresión evolutiva consistía en apoyar a los gobernantes en la toma de decisiones (Herrera-Lasso, 2011:13). De lo anterior es posible señalar que los servicios de inteligencia son resultado de la dependencia que los gobiernos muestran en los planos de ideología y concepciones políticas específicas —orientaciones decisionales—, cuyas estructuras de seguridad y aparatos correspondientes son definitivamente su fiel reflejo en términos de las prioridades establecidas (Herrera-Lasso, 2011:14).

Ante la falta de una cultura de la seguridad nacional en los ámbitos de administración pública y la política pública, a los limitados textos en la materia y a la falta de interés de la sociedad en el tema, es pertinente revisar obras relacionadas con el tema, así como de otros contextos. La diferencia con este trabajo es que sus propuestas estarán orientadas a la seguridad nacional mexicana desde la lógica de la política pública.

2.2 Antecedentes

En el medio civil, la inteligencia en México cuenta con antecedentes institucionales importantes aunque, lo cierto es que las organizaciones han respondido a los contextos y racionalidades de la época en que fueron creadas. Encontramos los casos de la Sección Primera de la Secretaría de Gobernación de 1918 y del Departamento Confidencial de 1929 (Balcázar, 2007:51). El antecedente más reciente es el CISEN de 1989, hoy vigente.

Suele considerarse que en el negocio de la inteligencia, “lo legal no va con lo eficaz, o que es muy difícil optar por soluciones que sean legítimas y eficaces a la vez”, aunque en la actualidad, la consolidación democrática favorece la operación de sistemas de inteligencia en contextos de pluralidad política, bajo supervisión legislativa y contrapesos de naturaleza política (Tello, 2012:12). En este contexto, es pertinente reconocer que en otros países hay mayor interés por el tema, tan es así que existen diversos programas académicos de estudio de la seguridad nacional, como es el caso de la Universidad de Georgetown, que ofrece estudios en su Centro de Estudios de Seguridad —Center for Security Studies (CSS)— (Georgetown University, 2013) Este punto es clave, pues significa que aquellos países con esquemas políticos consolidados y maduros podrían presentar una mayor vigilancia de los ciudadanos hacia sus servicios de inteligencia. En caso contrario, aquellos países con tradición autoritaria podrían ser más exitosos en cuanto a la operación de sus propios servicios porque existe menos apertura democrática y en consecuencia, la vigilancia pública es más una aspiración que una realidad. Ese fue el caso de México durante varias décadas.

A pesar de que —en principio— los servicios de inteligencia responden directamente a las órdenes que reciben por parte de los gobernantes en lo relacionado con el

sentido de sus actividades, resulta simplista considerar que estos servicios puedan autorregularse o dirigir independientemente sus propósitos organizacionales, pues sus fines no pueden sino estar alineados con los intereses de los gobernantes. Más allá de esto, algunos servicios de inteligencia son mundialmente conocidos por actuar fuera de su territorio nacional porque dentro de sus propias fronteras el gobierno está sujeto a restricciones jurídicas conocidas y a sanciones correspondientes a las omisiones o excesos cometidos. En el plano internacional, es muy difícil ejercer un control sobre los demás Estados, especialmente sobre las actividades de sus servicios de inteligencia, pues puede observarse un régimen jurídico francamente laxo (Herrera-Lasso, 2011:14).

En el contexto de la relación existente entre Estados Unidos de América y Europa, es posible identificar un marco de estudio que responde más a una lógica histórica que a una estrictamente analítica en el sentido del intercambio que llevan a cabo sus servicios de inteligencia, en especial con motivo de los atentados de 2001 en Nueva York y en relación con el fenómeno del terrorismo global (Sims, 2011:27-28). También es pertinente señalar que en el proceso de relación entre dichos servicios existen condiciones de cooperación y hasta de alianzas secretas, aunque no ha sido ampliamente estudiado lo relativo a la administración de “los costos, riesgos y ganancias de las operaciones de inteligencia entre Estados” (Sims, 2011:30).

2.3 Aportaciones

El estudio del tema, insistimos, ha sido no únicamente objeto de concepciones cerradas en términos de difusión pública o estudio académico, sino de un simultáneo desinterés de la ciudadanía por conocerlo y del gobierno por explicarlo. La ciudadanía ignora lo que realmente es la inteligencia para la seguridad nacional, y el gobierno restringe información, lo que impide su colaboración y el logro de mejores resultados en sentido estratégico.

Entonces, este trabajo tiene un área de oportunidad notable en el sentido de explicar lo que debe entenderse por un sistema de inteligencia para la seguridad nacional y cuál es su utilidad para el desarrollo de los servicios de esa naturaleza en México. En esa lógica, recurrir a la ejemplificación de otros casos permite entender hacia dónde podría dirigirse la

política gubernamental de nuestro país en la materia. De no reconocer que los demás países también disponen de sus propios servicios de inteligencia es ver una realidad inocente. En otras palabras, es más probable que haya coordinación entre servicios de inteligencia aunque se trate de países antagónicos, que en el plano diplomático de carácter público. Esto únicamente puede explicarse por el pragmatismo que rodea a todos los que son responsables de preservar a un Estado; no hacerlo tiene un costo inaceptable.

Finalmente, una aportación adicional es la recopilación histórica e institucional de los antecedentes jurídicos de la seguridad nacional en México revisando los principales ordenamientos que datan desde la etapa de la Independencia. Más allá de la vigencia —sin duda cuestionable en algunos casos— de varios de los textos constitucionales y normativos recuperados en esta investigación, lo importante es demostrar que México hoy es reflejo de su pasado, y dejar de reconocerlo es un paso equivocado. Ignorar nuestras raíces jurídicas es el motivo principal de los errores, omisiones y deficiencias del actual estado de la seguridad nacional de México, además de la actuación de los gobernantes y ciudadanos en cada época de nuestra historia.

2.4 Otros aspectos

Una consecuencia inevitable de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América es la consciencia de que ya había quedado atrás la certeza de que “existían cosas posibles e imposibles” (Blanco, 2002:13), dicha certeza —en el tema que nos ocupa— implicaba una tranquilidad y seguridad respecto de hechos inconcebibles —insistimos— hasta ese día. La trascendencia de la fecha mencionada alcanzó todos los rubros de la vida contemporánea porque modificó el esquema de libertades y derechos en los Estados democráticos occidentales (Blanco, 2002:13). Considerando que los hechos mencionados fueron de carácter terrorista, es pertinente recordar que en el pasado ya habían sido cometidos otros atentados de la misma naturaleza pero en magnitud significativamente menor tanto en Estados Unidos de América como en otros países, aunque el tema está fuera del interés de esta investigación, por lo que será materia de futuros trabajos académicos.

Tomando como ejemplo el fenómeno anterior, “la regulación del régimen jurídico de los servicios de inteligencia de un país no afecta sólo a su eficacia, y por tanto a la seguridad del Estado que en gran medida depende de la misma, sino también [...] a la salud del sistema democrático” (Blanco, 2002:14). Así, podemos identificar dos elementos clave: 1) la seguridad Estatal, y 2) la regulación de sus servicios de inteligencia, que no pueden concebirse de modo separado aunque parezca precisamente lo contrario.

En otras palabras, en un esquema democrático no caben organizaciones gubernamentales descontroladas, ni siquiera con la misión —encomendada o automáticamente adoptada— de preservar la seguridad nacional y al Estado. No obstante, tomando como ejemplo el caso norteamericano observamos que ante situaciones de amenaza extremadamente grave a la seguridad, hacer ésta compatible con los derechos y las libertades resulta más complicado que en términos teóricos (Blanco, 2002:14). Derechos y libertades no pueden percibirse ni aludirse como obstáculos para la preservación de la seguridad nacional aunque originalmente la operación de los servicios de inteligencia los haya ignorado. Eran sin duda otros tiempos y definitivamente otro tipo de agresiones, incluso de “perversiones hipotéticas” (Blanco, 2002:14).

Es importante señalar que “aunque la actividad del espía integra indudablemente el ámbito de la inteligencia, lejos está, de agotarlo” (Ugarte, 2000, 39). Sin embargo, destacan diversos casos en que las actividades de espionaje constituyeron importantes insumos para determinadas organizaciones y servicios de inteligencia, como fueron los músicos de la Orquesta Roja, y posteriormente, en la década de 1930 los intelectuales ingleses del Grupo de Cambridge, quienes les transmitían información obtenida individualmente con franco “heroísmo, patriotismo, ideología, traición o venalidad” (Ugarte, 2000:39).

No obstante, las condiciones actuales de interdependencia y globalidad, es imposible que las conductas irregulares —generalmente ilícitas— de los servicios de inteligencia sean conocidas debido a la facilidad con que la información y las noticias fluyen en los diferentes medios de comunicación, primordialmente por la difusión que ciertos asuntos logran a través de las redes sociales. De ese modo, es posible conocer en tiempo real un fenómeno que está desarrollándose en otro país, incluso en otro hemisferio y hasta continente. Una realidad tal implica —inevitablemente— ventajas y desventajas.

Entonces, las labores de inteligencia de un Estado generan diferencias porque ante su propia población deben respetar un límite, pues además, están bajo la jurisdicción de sus leyes. El problema radica en que en ocasiones ciertos servicios de inteligencia actúan en otros países realizando actividades que son ilegales en su propio país y que al estar fuera de su jurisdicción, presuntamente pueden realizar impunemente, hasta que sean descubiertos. Por tal motivo, es indispensable regular apropiadamente las actividades de los servicios de inteligencia para evitar abusos cometidos por nacionales o por extranjeros.

Para ilustrar lo anterior encontramos la coyuntura en que el gobierno de Estados Unidos de América está siendo señalado por realizar prácticas de espionaje tanto a ciudadanos como a mandatarios extranjeros, incluyendo a sus los casos de Alemania, Brasil, España, Reino Unido y hasta México. El problema no habría sido mundialmente conocido de no ser por la gran difusión que se ha alcanzado por el interés de los usuarios de Internet en todo el mundo, pero primordialmente por las prácticas —cada vez más comunes— de filtraciones de información —presuntamente secreta— en poder de servidores públicos o contratistas de algunos servicios de inteligencia.

Así, hay inconformidades expresadas diplomáticamente por diversas cancillerías para exigir —cuando menos— una investigación por parte del gobierno norteamericano debido a la publicación de presuntas actividades de espionaje cometidas por sus servicios de inteligencia. La autorregulación de dichos servicios es clave, pues no podría explicarse su conducta sin contar con instrucciones directas por parte del presidente, y en consecuencia —al ser objetivos estratégicos—, la indicación de monitorearlos proviene indudablemente del responsable último de los servicios de inteligencia: el Poder Ejecutivo.

En el caso mexicano, ciudadanía y gobierno se han enfrentado tanto en el plano de las reclamaciones como de la falta de reconocimiento por la falta de comprensión mutua en temas sensibles, como la seguridad, lo que amerita un estudio diferente del tema y considerar la colaboración de la sociedad al interesarse en los temas que, al final, la afectan como parte del Estado Mexicano. Entonces, revisaremos ejemplos que ilustran el funcionamiento de los sistemas de inteligencia para la seguridad nacional en otros países.

Asimismo, conviene recalcar que un sistema de inteligencia no es la solución a los problemas de un país en sentido amplio, pues las decisiones las toman los actores

correspondientes. Los servicios de inteligencia proporcionan información e insumos para que las decisiones puedan ser realizadas en un entorno de menor incertidumbre a la que existiría en caso de no contar ni con la información suficiente, o careciendo de un esquema civil o militar para ofrecer alternativas de decisión.

3. Marco Metodológico

El método de análisis será inicialmente cualitativo porque serán expuestos los principales conceptos e ideas de interés para la investigación, principalmente provenientes de obras referenciales en el tema, revisando fuentes gubernamentales y datos obtenidos de otros trabajos académicos. En segundo plano, la metodología será cuantitativa para analizar los datos obtenidos de algunas encuestas de opinión relacionadas con la percepción ciudadana sobre los temas que forman parte de la agenda de seguridad en México.

Los principales conceptos utilizados en esta investigación con fines explicativos e ilustrativos para comprender mejor el tema de la inteligencia para la seguridad nacional son, entre otros:

- Sistemas de Inteligencia.
- Seguridad Nacional.
- Inteligencia Estratégica, Táctica y Operativa.
- Coordinación y Colaboración entre servicios de Inteligencia.
- Normatividad para los servicios de inteligencia.
- Agenda Gubernamental de Seguridad Nacional.
- Comunidad de Inteligencia para la Seguridad Nacional.

Cada uno de estos temas será utilizado en los apartados de los que se compone esta investigación con el propósito de aclarar su uso y aproximarse a una definición que pueda ser aplicable en México. De ese modo, el enfoque será predominantemente analítico en el sentido de partir de diversos elementos para llegar a una suma de conocimiento al final del propio trabajo y que permita generar propuestas viables.

4. Desarrollo de la Investigación

4.1 Sistemas de Inteligencia y Seguridad Nacional

Un sistema de inteligencia tiene como principal función recolectar, analizar y diseminar información para que un tomador de decisiones a nivel agregado —un Estado en el contexto internacional— impulse sus intereses en un marco de competitividad y secrecía (Sims, 2011:32). En la actualidad es posible identificar diversos ámbitos de la inteligencia, como: a) Exterior Política; b) Militar; c) Científica y Tecnológica; d) Económica; e) Ecológica o Ambiental, y f) Criminal o Policial (Ugarte, 2000:67-73). La cooperación entre los servicios de inteligencia tiene vigencia, tal como sucede con la colaboración entre Estados desde los ámbitos económico, comercial, militar y —naturalmente— en lo relativo a su seguridad, especialmente con países colindantes.

Para analizar a los servicios de inteligencia es fundamental identificar el contexto en el que se desenvuelven, sus condiciones de institucionalidad y capacidad instalada a fin de comprenderlos en el momento histórico que usemos como referencia de estudio. En ese sentido, su comportamiento dependerá “del grado de democracia o autoritarismo que prevalece en cada nación, la cantidad de recursos que destina el Estado a su seguridad nacional y su defensa y, a la forma en que la élite gobernante percibe los riesgos y amenazas” (Herrera-Lasso, 2011:15). Los servicios de inteligencia, pues, enfrentan retos complejos pero acordes con su naturaleza, asimismo, la cooperación internacional en la materia resulta clave para explicar la atención a fenómenos comprendidos en la agenda de riesgos, como las nuevas amenazas (Herrera-Lasso, 2011:25).

Un punto fundamental de la relación entre los servicios de inteligencia de diferentes países tiene que ver con las condiciones reales de cooperación, entendida —en principio— como el intercambio de insumos, incluso de análisis y entrenamiento, o bien, de operaciones conjuntas de recolección, lo que depende indudablemente de la confianza mutua (Sims, 2011:31). Asimismo, la colaboración —comprendida en la cooperación— puede valorarse por la duración en el tiempo del entendimiento entre los servicios de inteligencia. En otras palabras, la colaboración alude a todo lo relacionado con las

actividades de inteligencia, aunque los rendimientos esperados de actuar conjuntamente en estos términos pueden ser principalmente de naturaleza política (Sims, 2011:31). La ganancia implícita podría asemejarse con el inicio de una inversión bajo ciertas expectativas y calculando determinados resultados al final del plazo convenido, aunque esto sea en el terreno de lo ideal —como sucede en los mercados financieros—.

4.1.1 Sistemas de Inteligencia, Decisiones Gubernamentales y Cooperación

La toma de decisiones es un proceso complejo, y lograrlo con éxito implica no únicamente contar con insumos que así lo permitan, sino también con un equipo de apoyo para recopilar, analizar y diseminar información: el ciclo de inteligencia es la tarea fundamental de las agencias especializadas (Gelman y Gelman, 2012:18). Por lo tanto, en las organizaciones públicas y privadas, los errores cometidos por los tomadores de decisiones se deben a las fallas en sus servicios de inteligencia porque éstos les proporcionan la información y recomendaciones necesarias para decidir, entonces, debemos analizar sus relaciones y explicar el proceso o Ciclo de Inteligencia porque anteceden a la propia toma de decisiones, usualmente en un entorno de vulnerabilidad, errores y consecuencias que deben mitigarse (Gelman y Gelman, 2012:17).

En el contexto de la toma de decisiones, podemos definir inteligencia “como el resultado de un proceso altamente especializado, de recolección y análisis de información” (Gelman y Gelman, 2012:24). Así, es posible utilizar indistintamente los conceptos de Inteligencia y Ciclo de Inteligencia, pues ambos aluden al proceso mediante el cual se produce inteligencia (Gelman y Gelman, 2012:24). Entonces, el Ciclo de Inteligencia está compuesto por varias fases, entre las que genéricamente destacan: 1) Dirección; 2) Recolección; 3) Procesamiento, y 4) Diseminación (Gelman y Gelman, 2012:24-26). Hay diversos enfoques sobre el contenido y pasos que integran el Ciclo de Inteligencia, aunque esencialmente podemos reducirla a los 4 mencionados.

No obstante, cada uno puede desagregarse en más elementos a fin de clarificar su contenido. Tal es el caso del primer paso, Dirección, que consiste en determinar qué es lo que se necesita conocer y emitir la orden al área correspondiente para que comience con su

trabajo. En segundo lugar, la Recolección conlleva la búsqueda de información a través de diversas fuentes y mediante los agentes correspondientes, cuya especialización puede ser —por su origen—: a) HUMINT, humanas; b) IMINT, imágenes; c) ELINT, electromagnéticas; d) ACINT, acústicas; e) COMINT, comunicaciones; f) MASINT, datos provenientes de mediciones; g) SIGINT, señales —comprende COMINT y ELINT—, h) OSINT, fuentes abiertas (Gelman y Gelman, 2012:25).

El tercer paso, Procesamiento, incluye el análisis en sentido estricto, que está relacionado con la determinación de la confiabilidad de la fuente y de la información en sí misma, lo que permite agruparla, organizarla y compararla cuando sea necesario. Finalmente, la cuarta fase, Diseminación, consiste en que la inteligencia generada en los tres componentes anteriores del Ciclo es oportuna y entregada a los destinatarios e incluye recomendaciones.

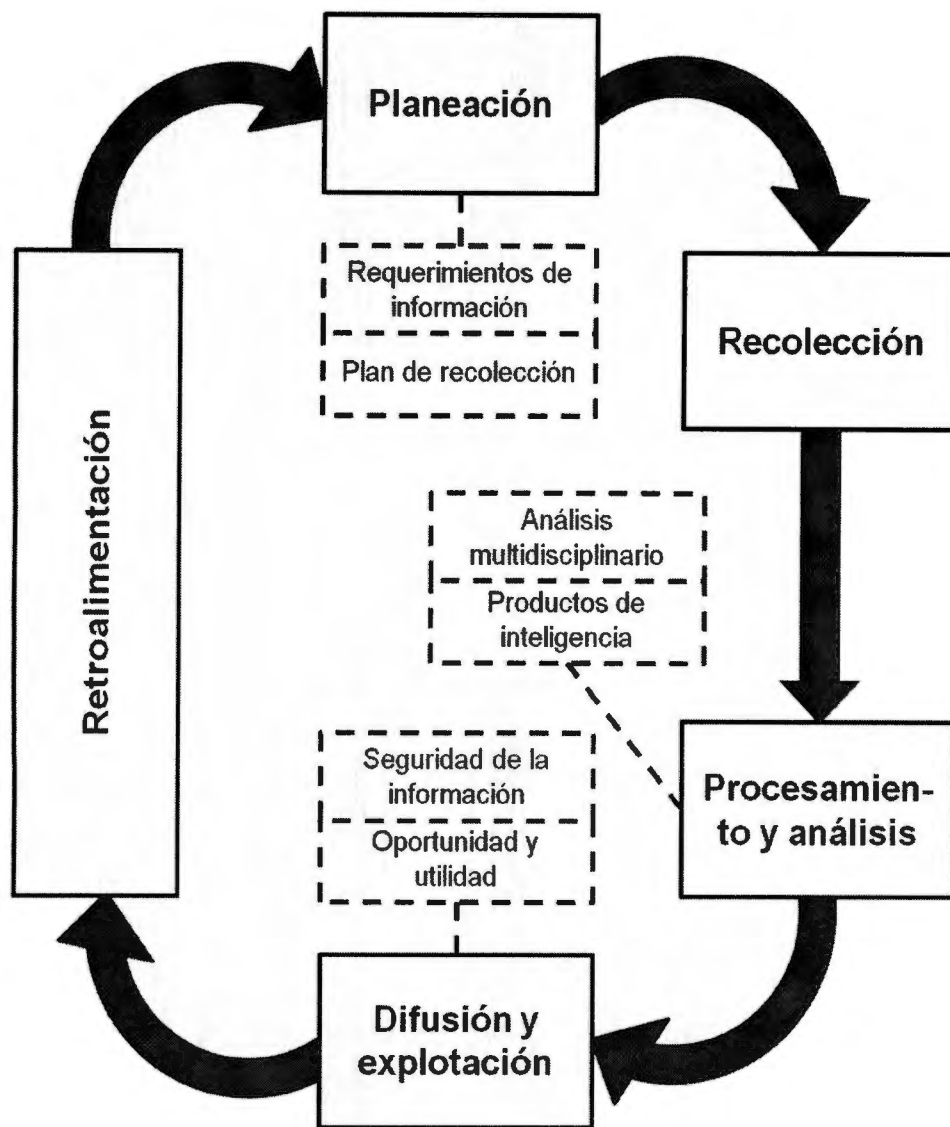
El Ciclo de Inteligencia, analizado desde el Enfoque Sistémico y el Paradigma Cibernético presenta ocho vulnerabilidades o deficiencias, a saber: 1) Estructura organizativa; 2) Recurso humano; 3) Administración; 4) Dirección; 5) Legislación y normatividad; 6) Paradigmas; 7) Metodología, y 8) Cultura organizacional (Gelman y Gelman, 2012:49-50).

Debido a la complejidad propia del Ciclo de Inteligencia, es natural encontrar vulnerabilidades que pueden rebasar a los servicios de inteligencia, mismas que pueden denominarse “metavulnerabilidades” (Gelman y Gelman, 2012:49) porque están en la arena de los gobiernos, la población y los propios países en su conjunto, como los niveles de: educación, pobreza, corrupción, justicia, institucionalidad, etc.

De ese modo, superar las vulnerabilidades dentro del Ciclo de Inteligencia debe ser una tarea clave y urgente de los servicios de inteligencia en el sentido de disminuir sus fallas, pues eso implica la reducción de sus propias deficiencias, aunque puedan estar realmente causadas por las metavulnerabilidades. Entonces, estos servicios pueden conducir un proceso de naturaleza operativa y táctica a fin de reducir las ocho vulnerabilidades identificadas: a) Tareas y tiempo para cumplirlas; b) Asesoría estratégica a usuarios; c) Metodologías y marcos conceptuales apropiadas; d) Mejorar capacitación de

analistas; e) Medidas de seguridad y contrainteligencia; f) Herramientas informáticas; g) Evaluaciones objetivas (Gelman y Gelman, 2012:50-52).

Figura 1. El Ciclo de Inteligencia.



Fuente: Arteaga (2012).

En la figura anterior podemos observar los principales pasos que conforman el ciclo de inteligencia y su articulación. Debido a que la inteligencia es un producto, conviene señalar que resulta de un ciclo —el de inteligencia—, que es “el proceso por el cual se procede a la adquisición de la información, a su elaboración hasta convertirla en inteligencia terminada, y suministrada a los formuladores de decisiones” (Ugarte, 2000:47). No obstante, dicho ciclo corresponde a un modelo teórico que no siempre puede funcionar en términos ideales,

como en casos de crisis, cuando el decisor político requiere información urgentemente y no puede esperar a que se cumpla cada etapa del proceso (Ugarte, 2000:48).

Al respecto, es posible identificar dos tipos de cooperación en inteligencia: 1) Simple, que puede tratarse de acuerdos relacionados con su recolección, incluso su transmisión; y 2) Compleja, que implica un intercambio —o permuta— de insumos de inteligencia con propósitos operativos que trascienden la simple etapa de recolección (Sims, 2011:33). La motivación de los esquemas mencionados implica obtener un beneficio directo para ambos servicios de inteligencia y —por extensión— ambos Estados, de otra manera, sería un acto de altruismo orientado a la seguridad, impropio en el sistema internacional.

Por otra parte, existen dos versiones de estas relaciones de cooperación, y pueden ser de dos clases: 1) Simétricas, porque implican la misma utilidad para las partes en cuestión; o 2) Asimétricas, cuando no es sencillo determinar una ganancia similar para las partes, especialmente al tratarse de un aliado estratégico o uno táctico (Sims, 2011:35). En esta lógica, es preciso atender la diferencia entre los costos de competir frente a los de colaborar con otro servicio de inteligencia, incluso, las implicaciones de actuar en sentido apolítico dentro de este tipo de cooperación (Sims, 2011:35).

Un caso extremo es cuando la cooperación implica la necesidad de actuar contra un aliado y generar un conflicto entre los servicios, como en la de tipo asimétrico y de carácter forzado, que es —en otras palabras—, “la cooperación con adversarios” (Sims, 2011:37). Esto podría alcanzar el nivel de chantaje, pero con el propósito —insistimos— de obtener un rendimiento que amerite el esfuerzo de colaborar y naturalmente el desgaste de otras relaciones entre los servicios o entre los propios Estados.

Un punto clave de la cooperación es el número de partes involucradas porque —como decíamos anteriormente— los servicios de inteligencia dependen del contexto y tipo de régimen en que están comprendidos. Al ampliar las relaciones bilaterales entre los servicios de inteligencia para convertirlas en multilaterales, las probabilidades de conflicto también se incrementan y las ventajas comparativas disminuyen porque los rendimientos se diluyen entre las partes. En ese sentido, un servicio de inteligencia exitoso no puede establecer una relación bilateral si deja cabos sueltos porque podría haber beneficiarios

desconocidos que obtengan un beneficio del acuerdo y —de facto— “convertir el acuerdo en multilateral” (Sims, 2011:41), tema propio de las áreas de contrainteligencia en cada servicio.

Sin embargo, los componentes de las relaciones de cooperación no están claramente correlacionados porque sus costos y beneficios deben revisarse de modo diferenciado, igual que sus riesgos (Sims, 2011:42). En ese sentido, es aceptable apoyarse en las capacidades de recolección de otros países para obtener insumos derivados de un mecanismo de cooperación, pero sin asumir los riesgos operativos, generalmente en zonas de alta inestabilidad política o franca desinstitucionalización. Asimismo, el uso de instrumentos tecnológicos implica tanto el fortalecimiento de las capacidades propias de un servicio de inteligencia para recolectar información, como el incremento de costos y de los plazos en el proceso de transición de un modo de operar a otro. Adicionalmente, es necesario considerar los cambios en el sistema internacional porque impiden el desarrollo y estabilidad de “redes de informantes y agentes de penetración, la construcción de capacidades para recolectar inteligencia unilateral” (Sims, 2011:43) en el sentido de que la capacidad de adaptación a la realidad es mas lenta que la propia evolución de los hechos.

En el plano político, es paradójico que “los gobiernos democráticos presentan un riesgo especial a los servicios de inteligencia de países menos democráticos” (Sims, 2011:46) en el sentido de que en el primer caso, los servicios de inteligencia están expuestos a filtraciones a la prensa por la cercanía que tienen con ellos, así como por el seguimiento a procesos judiciales que implican la difusión de hechos asociados con su operación. No obstante, la vigilancia de los servicios de inteligencia es un pilar de todo Estado democrático en el entendido de que éstos no pueden actuar intuitivamente, sino con las instrucciones precisas del titular del Poder Ejecutivo al tratarse de su jefe último.

La paradoja se extiende en dos planos más: 1) la contrainteligencia no es suficiente para garantizar que un servicio aliado resguarde adecuadamente la información obtenida a partir de esquemas de cooperación; y 2) la inteligencia suministrada bilateralmente debe pasar por un proceso de verificación con las fuentes originales a fin de evitar filtraciones que vulneren las operaciones de los actores que la intercambian. Así, un valor democrático como la transparencia no es plenamente compatible con algunas actividades de los servicios

de inteligencia, lo que no significa que ésta deba frenarse, sino encontrar los mecanismos adecuados para que estos servicios puedan operar eficientemente sin excesos o abusos.

En términos de las relaciones entre Estados, “los acuerdos de cooperación bilateral son la característica definitoria del mundo de la inteligencia” (Lefebvre, 2011:67). Esto significa que la cooperación entre los servicios de inteligencia es el reconocimiento de que ninguno de ellos es plenamente autónomo o capaz de conocer toda la información necesaria para el desarrollo de sus actividades. Entonces, al compartir inteligencia es posible: a) completar esquemas que requieren de mayores insumos a los disponibles internamente, b) disminuir el costo de las operaciones de recolección, y c) servir como mecanismo para subsanar ciertas relaciones diplomáticas (Lefebvre, 2011:70).

Sin embargo, hay situaciones que pueden afectar la cooperación entre los servicios de inteligencia, tales como: 1) Falta de coincidencia en la definición de los objetivos, así como los riesgos y amenazas entre las naciones involucradas; 2) Distribución desigual o injusta de responsabilidades entre las partes; 3) Inobservancia de los derechos humanos de los ciudadanos de las partes durante el desarrollo de sus actividades de cooperación; 4) Leyes y disposiciones reglamentarias; 5) Desconfianza sobre el uso inadecuado de la inteligencia intercambiada entre las partes, como transmitirla a terceros, y 6) Falta de control sobre el uso de la inteligencia para fines distintos a los acordados (Lefebvre, 2011:71-74).

Los errores en el proceso de toma de decisiones y los servicios de inteligencia pueden surgir de tres fuentes básicas: 1) Ciclo de Inteligencia; 2) Interpretación de los resultados, y 3) Ejecución —o inobservancia— de las decisiones (Gelman y Gelman, 2012:21). En ese sentido, los errores consisten en que la información es insuficiente o deficiente, lo que implica las decisiones arrojarán resultados desatinados. Asimismo, cuando el tomador de decisiones ignora o malinterpreta los resultados del Ciclo de Inteligencia, sus decisiones no pueden ser sino desacertadas. Finalmente, puede darse el caso de que las decisiones tomadas sean inapropiadamente ejecutadas, o bien, que simplemente no sean instrumentadas.

Por otra parte, y derivado de lo anterior, es posible identificar tres tipos de actores involucrados en el problema de las fallas durante la elaboración de la inteligencia, a saber:

1) Directivos de los servicios de inteligencia; 2) Tomadores de decisiones, y 3) Órganos operativos (Gelman y Gelman, 2012:21). Esto significa que la comunicación entre los servicios de inteligencia y los tomadores de decisiones la encabezan los directivos y el personal de dichos servicios, por lo que éstos deben proporcionarles los insumos precisos, confiables y oportunos. Por su parte, los tomadores de decisiones pueden ser tanto políticos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los directivos de empresas públicas — incluso privadas—. Finalmente, las decisiones tomadas surten efecto porque son instrumentadas por los órganos operativos correspondientes dentro de los servicios de inteligencia.

Una vez expuestas las recomendaciones para reducir las vulnerabilidades de los servicios de inteligencia, éstos, en conjunto con los propios tomadores de decisiones pueden seguir tres estrategias fundamentales: 1) Establecer centros de investigación a fin de contribuir a la profesionalización de la inteligencia; 2) Promover proyectos de desarrollo metodológico y tecnológico en inteligencia, y 3) Difundir selectivamente los problemas relacionados con inteligencia y algunos casos de éxito (Gelman y Gelman, 2012:52-53).

En suma, los servicios de inteligencia enfrentan un conjunto de retos a pesar de la cooperación mediante la que obtienen ventajas que por sí mismos no lograrían, por tal motivo es fundamental continuar cooperando. Sin embargo, el principal reto para estos servicios consiste en proteger sus fuentes de información durante el proceso estratégico de alcanzar sus objetivos en los planos de actores individuales y comunitarios (Lefebvre, 2011:76).

4.1.2 Inteligencia Estratégica, Táctica y Operativa

Los ambientes de incertidumbre en organizaciones tanto públicas como privadas han propiciado el desarrollo de herramientas para tomar mejores decisiones, enfrentar riesgos y aumentar sus probabilidades de éxito mediante la Inteligencia Estratégica, aunque no siempre es apropiadamente dimensionada (Laborde y Villarreal, 2012:13). En ese sentido, conviene destacar que en México no hay realmente un esfuerzo orientado a sistematizar el estudio de la inteligencia y no existe una cultura al respecto, lo que propicia

interpretaciones erróneas del concepto y de sus alcances (Laborde y Villarreal, 2012:13), haciendo más complicada su explicación a la sociedad. La inteligencia estratégica corresponde a actividades de prevención; la operativa, a disuasión; y la táctica, a desactivación (Domínguez, 2010:78)

En el marco de la inteligencia estratégica, es fundamental recordar que “las ganancias de cada parte a partir de la colaboración no compensan sus pérdidas por haberse especializado, y la naturaleza asimétrica de las relaciones involucradas fomentaba una dinámica adversa” (Sims, 2011:40). Bajo esta lógica, los esquemas de cooperación no necesariamente implican una ventaja para las partes, pues las circunstancias suelen obligan a tomar una decisión en condiciones donde no existen alternativas favorables, sino únicamente opciones perjudiciales, pero una de ellas lo es en menor grado que las demás.

No obstante la eficacia y eficiencia de un sistema de inteligencia son clave para su éxito operativo, es necesario precisar exactamente cómo calificarlo, y puede ser en función de los siguientes componentes: 1) Identificación adecuada de las necesidades de información e inteligencia para los usuarios o consumidores; 2) Satisfacción de dichas necesidades a los menores costos —económicos y políticos— posibles; 3) Análisis objetivo —incluso competitivo— de la información; 4) Retroalimentación sobre la calidad del producto de inteligencia, y 5) Control adecuado del proceso (Ugarte, 2000:81).

Un elemento implícito en los componentes mencionados es la comunicación entre consumidores y productores de inteligencia, por lo que en esquemas cuyo principal consumidor —jefatura del Estado— únicamente cuenta con un organismo que le proporciona inteligencia —generalmente de naturaleza militar— no hay muchas oportunidades de evitar el aislamiento o las dificultades de acercamiento mutuo en tanto hay una subordinación jerárquica —irrenunciable— de las fuerzas armadas hacia el decisor de primer nivel (Ugarte, 2000:82). En esa lógica, hay esquemas en que a pesar de la existencia de varios organismos de inteligencia especializados por ámbito —“exterior política y económica, interior y contrainteligencia” (Ugarte, 2000:82)—, está presente una instancia superior de coordinación que —en sentido estricto— “no es un organismo de inteligencia más” (Ugarte, 2000:82).

En esa lógica, cuando hay una cercanía extrema entre productores y consumidores de inteligencia podría comprometerse la objetividad de la propia inteligencia debido a la existencia —natural— de tendencias institucionalistas por la organización de la cual se forma parte, y por el peso de la subordinación jerárquica (Ugarte, 2000:82-83). Asimismo, cuando es posible un organismo concentrador de todas las funciones de inteligencia con dependencia directa —sin funcionarios ministeriales intermediarios— del jefe de Estado, puede decirse que se tiende a alcanzar el ideal de la “inteligencia objetiva, alejada de consideraciones políticas” (Ugarte, 2000:83). Lo que se ignora en este planteamiento es que tal cercanía —aun teniendo el propósito de lograr la eficacia y eficiencia— anularía la construcción diferenciada de políticas, que es responsabilidad —precisamente— de los ministros o secretarios (Ugarte, 2000:83).

Lo anterior no significa que la dependencia jerárquica del servicio de inteligencia al jefe de Estado tenga un descontrol, sino que deben establecerse límites precisos a las funciones. Asimismo, es fundamental el tema del control parlamentario, adicionalmente al que pueda provenir directamente del poder Ejecutivo (Ugarte, 2000:84). Al respecto, hay varias maneras de lograr ese control sin afectar las operaciones de los servicios de inteligencia, aunque no siempre hay disposición legislativa —por ejemplo— para incrementar los recursos presupuestarios sin contar con una justificación de carácter público de los motivos para solicitar tal aumento. Lo que una comisión legislativa vigilante de los servicios de inteligencia conoce, puede no ser publicable, lo que complica la legitimidad de la actuación de ambos ante la opinión pública bajo la lógica de que aquello que no se difunde es como si no existiera. Ese es uno de los principales problemas de la supervisión legislativa sobre un servicio de inteligencia, ya que los políticos electos tienen otras prioridades en su agenda que pueden no coincidir con la lógica de un servicio secreto pero que debe contribuir con la máxima eficiencia posible a preservar al Estado.

4.1.3 Seguridad Nacional e Inteligencia

Considerando que la raíces etimológicas del término seguridad lo explican como la condición de libertad frente a preocupaciones, problemas o amenazas (Chanona, 2010:12-

13), ésta es —en principio— valorada únicamente cuando no se tiene (Curzio, 2007:77). No obstante, al definir el concepto seguridad nacional caben diversas interpretaciones porque la relación entre Estado y Nación no es sencilla (Serrano, 1998:6). Así, existen dificultades sociológicos y politológicos tanto para definir Estado y Nación, como para hacer lo propio con Seguridad Nacional, aunque en ella es posible identificar los planos nacional, estatal y gubernamental (Piñeyro, 2001:939-940). Entonces, algunas definiciones de seguridad nacional son:

- “Conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos” (Hernández-Vela, 2003:1094-1096).
- “La creación de las condiciones adecuadas para que el Estado Nacional, a partir de sus valores y apoyados en sus instituciones, se realice de acuerdo con el proyecto de nación” (Santos, 1995:34).

En ese sentido, es posible identificar a los Estados débiles con una limitada cohesión social y política, así como ausencia de cultura de la legalidad y de una estructura gubernamental capaz de garantizar la unidad (Serrano, 1998:9). Asimismo, durante los años 80 del siglo XX hubo un importante debate sobre el alcance conceptual del concepto seguridad nacional y los temas que debía contener: eran los tradicionalistas —con una visión acotada del término que lo reducía a asuntos de naturaleza militar— y ampliacionistas —con una visión extendida del término que lo llevaba a considerar temas propios del desarrollo, como pobreza y medio ambiente— (Chanona, 2010:11).

Una conceptualización de inteligencia permite entenderla como “un producto, que es conocimiento, información elaborada. También, a una actividad o función estatal. Asimismo, a una organización, que suele constituir un conjunto de organizaciones” (Ugarte, 2000:40). En ese sentido, conviene precisar que todos los países cuentan con una política de seguridad nacional en la que debe considerarse un conjunto de información sobre los demás actores internacionales e incluir: 1) características físicas —geográficas—, 2) demográficas, 3) capacidad de defensa, y 4) rasgos económicos y culturales (Kent, 1967:20).

Lo anterior permite delimitar inicialmente la inteligencia como “un producto obtenido por el Estado; como un conjunto de organizaciones estatales, y como una actividad estatal” (Ugarte, 2000:40). Por su parte, para Jeffrey Richelson, la inteligencia es “el conocimiento —información elaborada— que un Estado adquiere sobre otros Estados que son de su interés” (Ugarte, 2000:41). En palabras de Mark M. Lowenthal, inteligencia son “los medios por los cuales ciertos tipos de información son requeridos y solicitados, recolectados, analizados y diseminados; y la manera en la cual ciertos tipos de acción encubierta son concebidos y llevados a cabo” (Ugarte, 2000:40).

Entonces, la inteligencia es “la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental que le permita mejorar sus intereses de seguridad nacional, y enfrentar las amenazas a aquellos intereses provenientes de los adversarios” (Shulsky, 1993:4). En esa lógica, las organizaciones que producen inteligencia operan bajo una peculiaridad: el secreto, que es aludido “cuando significativos intereses de seguridad, de política exterior, o de bienestar nacional están en juego” (Ugarte, 2000:45). Más allá de su origen operacional militar —además de lo táctico y estratégico—, la inteligencia contemporánea lo rebasa, aunque no pierde importancia o interés en temas propios de su naturaleza —como la estrategia militar— (Ugarte, 2000:45-46).

Destaca un punto sobre la diferencia entre lo externo y lo interno: “la amplitud del concepto de inteligencia hacia el exterior del país que obtiene y elabora ese conocimiento, se reduce drásticamente cuando se trata de obtener conocimiento del propio país y de sus ciudadanos” (Ugarte, 2000:46), pues “cuando menos en los países democráticos, las actividades legítimas de los ciudadanos —asociativas, religiosas, laborales, cooperativas, entre otras— no constituyen parte del conocimiento que forma parte de la inteligencia” (Ugarte, 2000:46). Entonces, no cualquier delito es de competencia para la inteligencia, sino lo que “pongan en riesgo la seguridad del Estado, del sistema democrático y de las autoridades, así como el ejercicio de los mandatos de aquéllas” (Ugarte, 2000:47).

En la administración de la inteligencia es fundamental determinar qué asuntos son los que deberán ser monitoreados y ser objeto de análisis más profundos en que los servicios correspondientes no pueden ser autosuficientes, por lo que requieren del apoyo y coordinación de organizaciones públicas y privadas (Kent, 1967:23).

Nuevamente sobre los servicios de inteligencia, es necesario reconocer que además de la propia seguridad nacional, la inteligencia es un tema delicado debido a que los gobiernos contemporáneos —incluyendo las democracias consolidadas— no prescindirían de un aparato de Estado y no darían a conocer sus estrategias y acciones en la materia porque eso llevaría sus operaciones hacia el fracaso y la obtención de resultados adversos (Herrera-Lasso, 2010a:196). Por tal motivo, es conveniente enlistar algunas definiciones conceptuales de inteligencia.

- “Recolección de información vital y estratégica del Estado para la mejor selección de alternativas que un funcionario de gobierno debe elegir en un momento determinado ante circunstancias específicas para tomar una decisión que posibilite el ejercicio de la gobernabilidad” (Balcázar, 2007: 81).
- “Información procesada, es decir, fruto de la obtención y análisis de datos, hechos y circunstancias. La principal utilidad de la inteligencia es facilitar el proceso de la decisión de los que tienen la responsabilidad de adoptarla” (Baños, 2008:44).
- “Datos recolectados, procesados y difundidos para satisfacer necesidades de información específicos” (Calderón y Salgado, 2000:101). “La obtención de información para su clasificación, procesamiento y análisis sociopolítico (...) para la toma de decisiones del aparato del Estado” (Hernández, 2001:150-151). “Selección de información valiosa procesada con un fin específico” (Jeannetti, 2007:481). “El resultado de un proceso de evaluación y análisis de los insumos informativos recabados por el Estado, dirigido a respaldar la toma de decisiones y no como la generación de información en sí misma” (Medina, 2003). “El ejercicio permanente de acciones para la obtención, evaluación, integración e interpretación de conocimientos del interés del Estado, que tengan significado, aunque potencial, para la planeación de la gestión gubernamental” (Mendes, 2000:25). Una vez revisados estos elementos es conveniente analizar brevemente los casos de cuatro países ejemplares desde el punto de vista organizacional de sus servicios de inteligencia. Esto dará un panorama de lo que otros Estados han enfrentado en la materia y cómo han logrado resolverlo, así como los principales resultados obtenidos.

4.1.4 Agencias Extranjeras en Perspectiva Comparada

Ante condiciones de interdependencia de unos países con otros, es fundamental revisar qué están haciendo en el mismo rubro para encontrar semejanzas y aprender de las diferencias, así como los resultados obtenidos. En un tema como la seguridad nacional no es de esperarse que falte cooperación internacional, aunque tampoco debe suponerse que sería en condiciones de máxima publicidad porque eso va contra el propio espíritu servicio de inteligencia: el secreto. No hablamos de secreto para referirnos a actividades ilegales, sino a que las tácticas y operaciones de este tipo de servicios sean efectivas. No obstante, las organizaciones —servicios— de inteligencia deben conservar el secreto en la realización de sus actividades (Shulsky, 1993:5) porque es una característica innegable de éstos.

Entonces, un sistema de inteligencia eficaz y eficiente tiene el propósito fundamental de “producir información e inteligencia de significativo valor, oportuna y objetiva, para la toma de decisiones por parte del Estado” (Ugarte, 2000:80). Aunque, no menos importante es cuidar dicha inteligencia de la influencia de otros actores —Estados, sus servicios de inteligencia, incluso organizaciones extrajeras— (Ugarte, 2000:80) a partir del resguardo de secretos y en general de practicar exitosamente la contrainteligencia, entendida como las medidas de protección que consisten fundamentalmente en “negar cierta información a los adversarios” (Shulsky, 1993:10). Sin embargo, también debe protegerse la información recolectada y analizada de las propias actividades de inteligencia de un país en sus labores cotidianas frene a servicios enemigos (Shulsky, 1993:65).

Al revisar las legislaciones de los servicios de inteligencia de diversos países, como algunos casos latinoamericanos —Argentina, Brasil y Guatemala—, norteamericanos —Canadá y Estados Unidos— y europeos —Alemania, Italia y Reino Unido—, es posible permite observar determinados principios que a continuación enunciamos:

1. Creación e institución de los aspectos más importantes de los organismos de inteligencia, a través de normas de carácter público.
2. Distinción de los fines de la competencia de los organismos de inteligencia, entre conflictos internos y externos.
3. Estricta determinación de competencias en materia de inteligencia interior.

4. Dependencia orgánica de los organismos de inteligencia interior y contrainteligencia, de los ministerios del interior o equivalentes.
5. Existencia de coordinación al más alto nivel gubernamental.
6. Existencia de órganos y sistemas de supervisión y control externos e internos. (Ugarte, 2000:170-218).

Hay funciones comunes a los servicios de inteligencia de la mayoría de los países, entre las que podemos destacar: a) Análisis de problemas actuales y futuros; b) Sistemas de alerta temprana, c) Manejo de crisis; d) Planificación de la defensa nacional; e) Difusión selectiva de información, y f) Protección de secretos y actuación encubierta (Gelman y Gelman, 2012:23). Lo anterior es muy relevante porque el propósito de esta investigación es caracterizar el sistema de inteligencia mexicano, cuyas actividades no deberían ser muy diferentes a las mencionadas, lo que no significa que todos los servicios funcionen igual, sino que persiguen esencialmente los mismos propósitos.

No obstante, la referencia a varios países, incluidos algunos latinoamericanos, para fines de este trabajo únicamente recuperamos cuatro casos: Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos de América y España. Se trata de ejemplos ilustrativos, no pretenden agotar el tema. En esa lógica, conviene recordar que es necesario coordinarse no únicamente al interior del país para articular mejor la administración de los sistemas de inteligencia, sino también frente a los servicios de otros países a fin de obtener ventajas mutuamente.

4.1.4.1 Gran Bretaña

Los antecedentes históricos de la inteligencia británica son reconocidos como los más antiguos del mundo, pues hay aspectos presentes desde finales del siglo I, aunque es hasta finales del siglo XVI que podemos considerarlos importantes para nuestra investigación. A inicios del siglo XVII, Sir Francis Walsingham —Secretario de Estado de la reina Isabel I entre 1558 y 1603— organizó un eficaz servicio de inteligencia sobre tres bases: 1) Diferenciación entre seguridad interna y exterior, siendo la primera entendida como contrainteligencia; 2) Los nuevos miembros de los servicios de inteligencia eran principalmente egresados de Oxford y Cambridge, no únicamente por sus conocimientos,

sino por su destacada posición social; y 3) Desarrollo de la criptografía aplicada a comunicaciones propias y a descifrar las de otros países (Ruíz, 2002:37).

En el siglo XIX fueron creados los servicios de inteligencia en el ámbito militar y posteriormente se agregó uno especial de la Policía Metropolitana —también llamada Scotland Yard—, aunque a inicios del siglo XX —en 1916— lograron consolidarse sus componentes interno —con la Dirección de Inteligencia Militar, o MI5— y externo —con la Dirección del Departamento de Guerra, o MI6—. La evolución institucional continuó hasta después de la Segunda Guerra Mundial, y en 1989 destaca la aprobación de la Ley del Servicio de Seguridad, así como la Ley de los Servicios de Inteligencia de 1994 (Ruíz, 2002:37-40).

Un caso relevante es el protagonismo que México tuvo en cuanto a los planes estratégicos mundiales alemanes con una “atrevida incorporación” (Katz, 1982/2011:71) en 1917 durante el contexto de la Primera Guerra Mundial, aunque no era la primera vez que esto sucedía. El punto es que en el marco del conflicto bélico, Alemania consideraba la oportunidad de aprovechar el descontento entre México y Estados Unidos por el establecimiento de bases submarinas en nuestro país, y así propiciar una alianza que perjudicaría a los norteamericanos. Tal propuesta debía comunicarse de modo seguro al gobierno mexicano, encabezado —entonces— por el Presidente Venustiano Carranza, pero el canciller alemán Arthur Zimmerman no únicamente se enfrentaba a la situación compleja en términos técnicos de hacer llegar el mensaje, sino —incluso— a la desconfianza al embajador de México en Alemania, lo que complicaba la misión (Katz, 1982/2011:406).

La decisión fue utilizar un sistema de transmisión —que contaba con apoyo de los norteamericanos porque presuntamente contenía información relacionada con un tema de paz— para que el Embajador alemán en Estados Unidos de América, Johan A. von Bernstorff, destinatario del mensaje, lo recibiría y entregaría a su homólogo en México (Katz, 1982/2011:406; Ugarte, 2000:40). El mensaje fue transmitido a la oficina de telégrafos de México, en que había un agente británico infiltrado, quien lo envió a su país. Los servicios de inteligencia de Alemania ignoraban que Inglaterra contaba con la clave para descifrarlo, y —naturalmente— los británicos lo hicieron, aunque también lograron revelar la clave secreta alemana más importante (Katz, 1982/2011:408-409). La historia

daría otro giro importante cuando el contenido del mensaje fue revelado porque el éxito de la operación fue atribuido a los norteamericanos, y se esperaba que el propio Zimmerman desmintiera su contenido y exigiera la evidencia correspondiente, pero lo que hizo fue aceptar su autenticidad, devastando el prestigio de sus servicios (Katz, 1982/2011:413).

La organización y funcionamiento de los servicios británicos de inteligencia se basa en dos grandes pilares: 1) los órganos de coordinación central —encabezados por el Comité Permanente de Subsecretarios sobre servicios de inteligencia, del cual derivan otros órganos de coordinación.—, y 2) los órganos periféricos —como el Servicio de Seguridad, el Servicio de Inteligencia Secreta, el Servicio de Inteligencia en materia de Telecomunicaciones, los servicios de inteligencia militar, y los Servicios de Inteligencia Policial (Ruíz, 2002:40-45). Es destacable la centralización que muestra el caso británico en términos de sus servicios de inteligencia.

4.1.4.2 Estados Unidos de América

Los servicios de inteligencia norteamericanos datan de la época previa a su independencia, pues en 1775 ya se realizaban ese tipo de actividades durante la guerra para emanciparse de Inglaterra, pues llevaban a cabo diversas operaciones secretas (Ruíz, 2002:74-75). El secreto estuvo presente desde ese momento, y con frecuencia eran destinados fondos especiales para realizar actividades encubiertas, así como detección de dinero falso, actividades policiacas, obtención de información, espionaje, entre otras (Ruíz, 2002:75-76).

En dicho contexto, una aproximación al concepto norteamericano de seguridad nacional puede definirlo como: “confianza que tiene la gran mayoría de la población nacional de que su país cuenta con la capacidad militar y la política necesarias para evitar que sus adversarios usen efectivamente la fuerza para impedirle el logro de sus intereses” (Sarkesian, 1995:221, traducción libre).

El interés principal de los Estados Unidos en los años 90 —aunque en el fondo son temas de mayor alcance— podían clasificarse en cinco rubros fundamentales: 1) Concepto de seguridad nacional, 2) Culturas estratégicas, 3) Geoestrategia, 4) Tecnología y Economía, y 5) Revolución de las comunicaciones (Sarkesian, 1995:221, traducción libre).

El hecho es que varios de estos temas tienen raíces en otros Estados, lo que implica que sus políticas y estrategias podrían ser contradictorias con las norteamericanas (Sarkesian, 1995:240, traducción libre).

Además, la solución a estos problemas no tiene carácter definitivo, por lo que para Estados Unidos, la política y estrategia de seguridad nacional debe estar basada en perspectivas de largo plazo, a diferencia de las necesidades operacionales inmediatas, propias de su proceso de elaboración de políticas (Sarkesian, 1995:240, traducción libre). Por lo tanto, la única forma de alcanzar los objetivos de seguridad nacional es que el Presidente articule cada uno de los grandes rubros mencionados a los intereses nacionales mediante operaciones políticas astutas, coherencia con su visión de la seguridad nacional y aplicando técnicas efectivas de liderazgo político (Sarkesian, 1995:241, traducción libre).

Sobre los diversos análisis respecto del proceso de la política de seguridad nacional y el funcionamiento del sistema, pueden concluirse tres elementos: 1) El proceso de seguridad nacional es lento y difícil, 2) Hay dificultades para la adopción de políticas y estrategias innovadoras por la característica propia del poder, y 3) El esquema de la Guerra Fría es completamente caduco (Sarkesian, 1995:252-253, traducción libre).

La comunidad de inteligencia norteamericana implica la inexistencia de una sola organización especializada en la información secreta, por lo que cobra vigencia con el conjunto de todas aquellas agencias que la realizan; todas con el propósito de lograr “la adecuada dirección de las relaciones internacionales y de la protección de la seguridad nacional de los EEUU” (Ruíz, 2002:81). Entre sus actividades encontramos: 1) Recopilar información para los principales tomadores de decisiones —encabezados por el Presidente—, 2) Producir y diseminar inteligencia; 3) Recopilar información sobre amenazas al país; 4) Realizar actividades especiales; 5) Operar dentro y fuera de Estados Unidos para instrumentar las actividades autorizadas; y 6) Satisfacer las necesidades presidenciales de inteligencia (Ruíz, 2002:82).

En este caso es interesante observar la gran cantidad de agencias que realizan actividades de inteligencia, y ante la pregunta de por qué esto es así, una respuesta adecuada es que históricamente han existido agencias especializadas en determinados temas que tienden a perpetuarse y a pesar de las intenciones de fusionarlas administrativamente,

se han negado y deben cohabitar con sus competidoras. Así, destaca el caso del FBI —1908—, cuyas funciones fueron celosamente conservadas frente a la CIA —1947—, y ante tal negativa, surgen problemas como la descoordinación y la competencia entre las propias agencias, además de la multiplicación del gasto necesario para su operación (Ruíz, 2002:82).

La Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos —Central Intelligence Agency (CIA)—, cuya misión fundamental es proveer de inteligencia relacionada con seguridad a sus principales decisores políticos mediante tres principales tareas: a) Recolectar información sobre sus adversarios, b) Producir análisis, y c) Realizar acciones encubiertas (Gelman y Gelman, 2012:22). Lo anterior implica que la CIA estudia los planes, intenciones y capacidades de los adversarios de los Estados Unidos, prepara decisiones y acciones que representan la protección y promoción de sus intereses a partir de la provisión de inteligencia para el presidente y otros actores con el propósito de actuar oportunamente para prevenir amenazas, o directamente para lograr los objetivos de dicho país.

Con motivo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, fue creado el Departamento de Seguridad Interior —Department of Homeland Security (DHS)— con el fin de concentrar a “22 agencias federales cuatro divisiones: fronteras y seguridad del transporte; preparación y respuesta ante las emergencias; contramedidas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares; y protección de infraestructura y análisis de información” (Rodríguez, 2011:91). Lo anterior bajo el razonamiento de que “en materia de inteligencia se consideró que había múltiples agencias que analizaban datos individuales, pero ninguna que hiciera un análisis integral de la información interna y externa sobre el terrorismo” (Rodríguez, 2011:91).

Para superar tal pluralidad operativa, fue creada la figura centralizadora del Consejo de Seguridad Nacional con el propósito de coordinar a todas las agencias de inteligencia. Así, es posible identificar órganos de tipo: 1) Central —Asesor del Presidente para asuntos relativos a la seguridad nacional; Consejo de Seguridad Nacional; y Consejo y Oficina de Seguridad Interior—; 2) Mixto —Director Central de Inteligencia y Agencia Central de Inteligencia—, y 3) Periférico —Secretario de Defensa y FBI— (Ruíz, 2002:83-102)

De este modo, “el DHS utiliza los insumos de inteligencia de otras agencias para identificar la naturaleza y alcance de amenazas antiterroristas y generar evaluaciones de vulnerabilidad de recursos e infraestructura” (Rodríguez, 2011:92), esto con el propósito de identificar actividades que las propias agencias deben atender y en consecuencia, responder cuando se presenten situaciones críticas. Un punto fundamental consiste en la calidad de los productos analíticos para hacer que una agencia, como el DHS sea exitosa, y se trata de la interpretación completa de la información a partir del contexto en que fue obtenida (Rodríguez, 2011:92).

4.1.4.3 Alemania

Su caso es significativo porque en el contexto del siglo XVII, para el papa Inocencio III y el cardenal de Richelieu existía remotamente la idea de que “las decenas de comunidades soberanas y los más de 40 mil territorios independientes que hablaban alemán pudieran unirse” (Laveaga, 2008:231), aunque “Bismarck llegó a la conclusión de que la mejor forma de garantizar la supervivencia y la fortaleza de su pueblo sería uniendo a todas estas comunidades en un gran Estado” (Laveaga, 2008:232).

En tal entorno de fragmentación resultaba difícil pensar en un sistema de inteligencia, aunque la motivación de que Prusia triunfara sobre Austria —en 1866— y después contra Francia —en 1871— hizo que Bismarck se auxiliara del jurista Wilhelm Stieber para organizar un servicio secreto prusiano (Ruíz, 2002:131). No obstante, a la destitución de Bismarck siguieron la Primera Guerra Mundial y el surgimiento del Servicio de Inteligencia Militar, posteriormente prohibido según estipulaba el Tratado de Versalles al perder la guerra, lo que no impidió la conformación —doblemente secreta— del Alto Estado Mayor de 1929, adscrito casi naturalmente al Ministerio de Defensa (Ruíz, 2002:132).

Una tercera etapa en los servicios alemanes de inteligencia es la que rodeó al gobierno de los nazis debido a su totalitarismo hacia el interior y agresividad hacia el exterior, logrando así el fortalecimiento de la Gestapo de 1933 —policía política y de defensa para 1934—, la fusión de la propia Gestapo con la Policía Criminal en la Policía de

Seguridad —Sipo— en 1936, la creación de la Oficina Principal de Seguridad del Reich en 1939, así como otros componentes militares en los siguientes años (Ruíz, 2002:132). Una vez perdida la Segunda Guerra Mundial y ante el colapso del Estado alemán, Estados Unidos de América aprovechó pragmáticamente la red germana que operaba en la Unión Soviética, aunque inicialmente habían desconfiado de ella (Ruíz, 2002:132-133).

En los siguientes años hubo una importante diferencia entre los servicios de inteligencia de Alemania Occidental —que estableció un servicio exterior en 1956— frente a la Oriental —que hizo lo propio para crear su propio sistema—. Una peculiaridad es que están separadas las funciones policiales de las de inteligencia, no obstante, “la preservación del orden constitucional da origen así a los servicios de inteligencia alemanes actuales” (Ruíz, 2002:133).

Una peculiaridad de los servicios secretos alemanes es que al tratarse de un Estado Federal, los hay de varios tipos: 1) Oficina Federal de Defensa de la Constitución, 2) Servicio Federal de Inteligencia, 3) Servicio de Protección Militar, y 4) Oficina Criminal Federal (Ruíz, 2002:137). Como resultado de la experiencia nazi en la Segunda Guerra Mundial, puede observarse una separación de temas policiacos frente a los de inteligencia alemana, y también existe expresamente en su orden constitucional la regulación correspondiente (Ruíz, 2002:161).

Adicionalmente, hay dos características sobresalientes del sistema alemán: 1) Existen servicios de inteligencia en los órdenes federal y estatal, de los que destaca tanto su consolidación como su coordinación; y 2) Hay un control —en sentido amplio— de la opinión pública, pues no únicamente algunas agencias publican informes anuales sobre sus actividades que van dirigidos —precisamente— a la opinión pública alemana, sino que hay un ejercicio de formación política de los ciudadanos porque los más altos funcionarios de los servicios de inteligencia dictan conferencias, publican trabajos sobre el tema y son regularmente entrevistados por los medios de comunicación (Ruíz, 2002:161).

Finalmente, el conjunto de los servicios alemanes de inteligencia presentan tres elementos clave: 1) Respeto del Estado de Derecho, 2) Respeto y garantía de los derechos fundamentales, y 3) Sistema parlamentario de actuación, pero también de control (Ruíz, 2002:162). Esto constituye un caso ejemplar debido a que muestra que la regulación y la

eficiencia pueden funcionar simultáneamente. El sistema alemán de inteligencia es ejemplar porque no tiene “ambigüedades y en el que quedan adecuadamente cubiertas todas las funciones de la inteligencia, mientras se establece una adecuada protección de los derechos y garantías individuales de sus habitantes” (Ugarte, 2000:344).

4.1.4.4 España

Los servicios españoles de inteligencia han pasado por diferentes etapas históricas de gran importancia, aunque al no están dentro del interés de este trabajo únicamente serán considerados los de la época contemporánea, que —en sentido estricto— datan de los siglos XIX y XX, así como de la etapa posterior a la Transición (Ruíz, 2002:266). Desde una lógica histórica, la regulación de los servicios españoles de inteligencia ha sido “dispersa, insuficiente, adolece de falta de coherencia y debería contenerse en normas de rango legal” (Ruíz, 2002:266).

No obstante el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) cuenta con organización y normatividad, los demás servicios carecen de éstas, y en el caso del orden autonómico, “tiene una situación jurídica y discutible” (Ruíz, 2002:267). Así, es insuficiente el esquema de coordinación entre los servicios nacionales y los autonómicos, lo que exigía la constitución e institucionalización de una comunidad española de inteligencia, pues además, la pluralidad de servicios propicia condiciones laborales diferenciadas para quienes participan en ellos, pues no hay claridad en sus deberes y obligaciones (Ruíz, 2002:267).

Los servicios españoles carecen de dos instrumentos clave para recolectar información: “la intervención de comunicaciones y del domicilio” (Ruíz, 2002:267), adicionalmente están el tema de agentes encubiertos y el de los recursos financieros para realizar sus operaciones. En ese sentido, destaca que “los controles de los servicios de inteligencia en España son múltiples, pero su articulación parece desafortunada” (Ruíz, 2002:267). Además, los servicios tienen controles inadecuados, y algunos actúan en sentido opuesto a su propia naturaleza, por lo que “la situación es patológica” (Ruíz, 2002:268).

Finalmente, el caso de los servicios de inteligencia en España presenta características peculiares, como: 1) Preocupación por someterlos al Derecho; 2) La

protección de los derechos en sentido procesal y el debilitamiento de la defensa; 3) Contradicción entre el sistema parlamentario y los controles reales a disposición del Ejecutivo (Ruíz, 2002:267). No obstante, y una vez expuestos sus principales antecedentes contemporáneos, entre 2012 y 2013 hubo reformas al sistema de seguridad nacional en España con la intención de actualizar la Estrategia de Seguridad Nacional de 2011.

La versión de 2013 de dicha estrategia define a la seguridad nacional en sentido amplio y considera que los servicios de inteligencia han tenido un papel importante en el combate al terrorismo de ETA e impedir no únicamente la planeación de nuevos atentados, sino el acceso a materiales que les permitan cometerlos (Presidencia del Gobierno de España, 2013:1, 25-26 y 41). Asimismo, consideran de gran importancia las tareas de contrainteligencia con el propósito de proteger los intereses estratégicos de España y evitar que pueda obtenerse información ilegalmente (Presidencia del Gobierno de España, 2013:39). Establece el combate al crimen organizado y la colaboración entre los servicios de inteligencia estratégica a través del intercambio de información (Presidencia del Gobierno de España, 2013:43).

4.2 Inteligencia para la Seguridad Nacional en México

El funcionamiento de un sistema de inteligencia está orientado a preservar condiciones de estabilidad para un determinado objetivo estratégico. En el caso de México, se trata de mantener las condiciones de supervivencia del propio Estado Mexicano a partir del desarrollo de las acciones necesarias para lograrlo. Es importante señalar que no se trata de permitir cualquier tipo de acciones, pues implicaría que ante un objetivo legítimo sea posible realizar actividades ilegales o que atropellen los derechos dentro de un Estado de Derecho, como era el caso de la versión clásica de la razón de Estado, propia del alto absolutismo europeo (García, 1962:31-52). Tal versión de la razón de Estado estaba asociada con las Arcana —razones y artes para asegurar la estabilidad del Estado y neutralizar las amenazas— en dos facetas: a) Imperii, preservación del Estado, y b) Dominationis, protección de quien detenta el poder (García, 1962:44).

En ese sentido, es pertinente recordar que la versión contemporánea de razón de Estado implica la supervivencia del propio Estado pero en el marco de la democracia, es decir, que su protección y seguridad deben garantizarse en condiciones tales que haya participación ciudadana en la deliberación de los asuntos públicos, pues no únicamente se trata de preservar al Estado, sino de resguardar la vida colectiva frente a elementos perjudiciales a fin de permitir el desarrollo del proyecto de nación como un componente clave del sistema político (Uvalle, 2005:341-342). La condición democrática de un régimen es insuficiente para lograr el pleno respeto a los derechos humanos, pues tanto en el caso de los latinoamericanos contemporáneos —igual que como en los de corte autocrático— puede observarse la presencia de la violencia —represión— por parte del Estado, aunque eso no es decisión única de los gobernantes —democráticamente electos—, sino de que las agencias de seguridad operen de manera irregular —incluso ilegal—. (Rivera, 2010:84).

No obstante, en la actualidad es imprescindible considerar que existen nuevas condiciones dentro de nuestro país y naturalmente en el mundo, lo que obliga a repensar los mecanismos bajo los cuales un Estado busca su propia supervivencia, y en consecuencia, contribuir a la seguridad internacional. En otras palabras, el esquema bajo el cual fueron desarrollados los servicios de inteligencia en el México moderno —en la década de 1920— eran propias de un contexto de inestabilidad, competencia violenta por el poder y desinstitucionalización. Entonces, la evolución de los servicios de inteligencia en México en el plano civil ha permitido la preservación del Estado, sin omitir que en primer lugar fue preservada la del régimen por las condiciones anteriormente expuestas.

Por tal motivo, es pertinente revisar los antecedentes históricos y jurídicos que han dado origen a los ordenamientos legales en nuestro país. Cabe señalar que no todos ellos tuvieron plena vigencia, aunque la importancia de recuperarlos es que nos permiten identificar elementos comunes aun desde tiempos en que presuntamente no había democracia en México. Como veremos, tal afirmación es cuestionable porque hay antecedentes de una institucionalidad democrática desde los primeros ordenamientos legales.

4.2.1 Antecedentes Históricos e Institucionales

4.2.1.1 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 —denominada Constitución de Cádiz— es un antecedente clave para el constitucionalismo de México, pues regulaba la estructura y funcionamiento del Estado español en los continentes europeo, americano y asiático, controlando a la monarquía y terminando con el ejercicio absoluto del poder. En otros términos, establecía el Estado de Derecho, reconocía la libertad individual, la igualdad ante la ley y el control del poder público. En dicho texto se establecía la idea de que el gobierno es un medio para realizar el bien común y que “el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen” (SEGOB, 2008:27-28).

Se establecía que los secretarios del despacho formarían presupuestos anuales y rendirían cuentas sobre el ejercicio de los gastos administrativos (Artículo 227), así como la existencia de un Consejo de Estado formado por 40 individuos (Art. 231) que fungirá como Consejo del Rey (Art. 236), quien “oír su dictamen en asuntos graves gubernativos” (SEGOB, 2008:61-62).

Un punto muy relevante es la inviolabilidad del domicilio (Art. 306) salvo cuando la ley lo determine “para el buen orden y seguridad del Estado” (SEGOB, 2008:63) que las Cortes podrán decretar la suspensión de las formalidades para la detención de los delincuentes (Art. 308) “si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado [lo] exigiese” (SEGOB, 2008:69). La fuerza militar nacional permanente de tierra y mar (Art. 356) será “para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior” (SEGOB, 2008:76).

4.2.1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (sic) de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (sic) de 1814 —llamada Constitución de Apatzingán— reconoce que el gobierno se instituye (Art. 4) “para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad” (SEGOB, 2008:106).

Al Gobierno Supremo le corresponde (Art. 160) la organización de ejércitos y milicias nacionales “y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del estado; ó (sic) bien para promover su defensa exterior (sic)” (SEGOB, 2008:123), esto último en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

4.2.1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823 señala que “el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado” (SEGOB, 2008:165), para lo cual el objeto del Gobierno mexicano (Art. 9) es “la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantiendo (sic) los derechos de libertad, propiedad, seguridad, igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos” (SEGOB, 2008:166-167). Así, la fuerza política será organizada por el Emperador (Art. 20) “para la defensa y seguridad interna y externa” (SEGOB, 2008:168), quien además deberá (Art. 30) “defender a la patria, (...) conservar el orden interior y la seguridad exterior —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y con el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (sic) de 1814—, (...) [y] formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio” (SEGOB, 2008:171).

En el plano de los controles al poder, el Emperador no podrá cometer abusos o excesos (Art. 31) aunque “en caso de convulsiones intestinas (...) se autoriza al Emperador, por el bien de la patria, con todo el poder de la ley, que se pondrá por apéndice á (sic) este reglamento” (SEGOB, 2008:172). El Emperador nombrará a un gefe (sic) superior político en cada provincia (Arts. 44 y 48), “cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública” (SEGOB, 2008:175), y si éste “tuviera noticia de que se trama alguna conspiración contra el Estado, procederá al arresto de los indiciados” (SEGOB, 2008:176).

4.2.1.4 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824

El segundo Congreso Constituyente de estableció tanto el pacto federal como el gobierno republicano con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, y de acuerdo con la organización del Poder Legislativo, al congreso general le corresponde exclusivamente (Art. 13) dictar leyes “para sostener la independencia nacional, y proveer á (sic) la conservación y seguridad de la nación y sus relaciones exteriores, [y] para conservar la paz y el orden (sic) público en el interior de la federación, y promover su ilustración y prosperidad general” (SEGOB, 2008:191). Por su parte, el Poder Ejecutivo tiene como atribuciones (Art. 16) instrumentar leyes para conservar la federación, “sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior; [y] disponer de la fuerza permanente de mar y tierra —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (sic) de 1814, y los Arts. 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823—, y de la milicia activa para la defenza (sic) exterior, y seguridad interior de la federación” (SEGOB, 2008:192).

4.2.1.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 contempla que dentro del Poder Legislativo, a la Cámara de Diputados le corresponde (Art. 12) realizar un censo

que deberá renovarse cada decenio (SEGOB, 2008:207) para fines de geografía electoral y la renovación del Congreso. El Congreso General tiene la facultad de emitir leyes y decretos (Art. 49) para “sostener la independencia nacional, y proveér (sic) á (sic) la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores (sic); [y] conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden (sic) público en lo interior de la federación” (SEGOB, 2008:211).

Encontramos que —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (sic) de 1814, los Arts. 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, y el Art. 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824— el Presidente tiene como atribuciones (Art. 110) instrumentar leyes y decretos para preservar la federación, sostener su independencia frente al exterior y su libertad interior, así como “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior (sic) de la federación” (SEGOB, 2008:221-222).

4.2.1.6 Leyes Constitucionales de 1836

Las Leyes Constitucionales de 1836 —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814, los Arts. 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, el Art. 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, y el Art. 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824— señalan que el Presidente de la República tiene la atribución (Art. 17) de “disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior” (SEGOB, 2008:270-271).

Dos referencias pertinentes del mismo ordenamiento son: 1) El mexicano tiene la obligación (Art. 3) de “defender a la Pátria (sic) y cooperar al sostén ó (sic) restablecimiento del orden (sic) público, cuando la ley, y las autoridades á (sic) su nombre le llamen” (SEGOB, 2008:249), y 2) “Para el despacho de los asuntos de Gobierno, habrá

cuatro Ministros: uno de lo Interior, otro de relaciones exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina” (SEGOB, 2008:274).

4.2.1.7 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814, los Arts. 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, el Art. 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el Art. 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y el Art. 17 de las Leyes Constitucionales de 1836— señalan que el Presidente de la República es el jefe (sic) de la administración general de la República (Art. 85) cuya principal encomienda es “el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior (sic)” (SEGOB, 2008:326), y entre sus atribuciones (Art. 87) encontramos: “disponer de la fuerza armada de mar y tierra (...) [y] conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley” (SEGOB, 2008:326-328).

Otras referencias importantes son: 1) Las obligaciones del mexicano (Art. 14), como “contribuir á (sic) la defensa y á (sic) los gastos de la Nación” (SEGOB, 2008:316); 2) El Congreso tiene la facultad (Art. 66) de conceder indultos y amnistías “cuando el bien público lo exija (...) [y] ampliar las facultades del Ejecutivo (...) en los dos únicos casos de invasión extranjera (sic), ó (sic) de dedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla” (SEGOB, 2008:323), 3) El Congreso no podrá suspender o reducir las garantías individuales (Art. 198), pero el Ejecutivo podrá hacerlo “si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación [lo] exigiere en toda la República, ó (sic) parte de ella” (SEGOB, 2008:324 y 344)., y 4) Habrá cuatro ministros para el despacho de los asuntos del Gobierno, denominados “de relaciones exteriores (sic), gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda, y de guerra y marina” (SEGOB, 2008:329).

4.2.1.8 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814, los Arts. 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, el Art. 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el Art. 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Art. 17 de las Leyes Constitucionales de 1836, y los Arts. 85 y 87 de las Bases de Organización de la República Mexicana de 1843— señala que el jefe (sic) de la administración general de la República será el presidente (Art. 80), cuyas principales encomiendas son “el orden y la tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior (sic) y el fiel cumplimiento de las leyes” (SEGOB, 2008:405). Asimismo, está previsto que el presidente de la República actúe discrecionalmente (Art. 82) “para defender la independencia ó (sic) la integridad del territorio, ó (sic) para sostener el orden (sic) establecido ó (sic) conservar la tranquilidad pública” (SEGOB, 2008:405), y según el Artículo 84 —en concordancia con los Arts. 66 y 198 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843—, únicamente en estos casos habrá suspensión o restricción de las garantías individuales.

Otras referencias están relacionadas con las obligaciones de los mexicanos (Art. 21), entre las que destacan “contribuir a la defensa de ésta [de la República], ya sea en el ejército, ya en la guardia nacional, ya en la seguridad, y satisfacer todas las pensiones que fueran decretadas” (SEGOB, 2008:396).

4.2.1.9 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 —a semejanza de los Artículos 66 y 198 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, así como los Artículos 82 y 84 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856— señala que el Presidente de la República podrá suspender por un tiempo determinado las garantías constitucionales (Art. 29) —salvo las que preservan la

vida humana— por “invasión, perturbación grave de la paz pública, ó (sic) cualesquiera otros que pongan á (sic) la sociedad en grande peligro ó (sic) conflicto” (SEGOB, 2008:425-426).

Asimismo, encontramos que —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814, los Arts. 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, el Art. 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el Art. 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Art. 17 de las Leyes Constitucionales de 1836, los Arts. 85 y 87 de las Bases de Organización de la República Mexicana de 1843, y el Art. 80 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856— el Presidente tiene como facultad y obligación (Art. 85) “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, [y] disponer de la guardia nacional para los mismos objetos” (SEGOB, 2008:436).

Otras referencias importantes son: 1) El “derecho [que tiene todo hombre] de poseer y portar armas (Art. 10) para su seguridad y legítima defensa” (SEGOB, 2008:423); 2) Todo mexicano tiene la obligación (Art. 31) de “defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria” (SEGOB, 2008:426); 3) Los ciudadanos pueden (Art. 35) “tomar las armas en el ejército ó (sic) en la guardia nacional, para la defensa de la república y de sus instituciones” (SEGOB, 2008:427), y tienen la obligación (Art. 36) de alistarse en la propia guardia nacional, y 4) La Constitución (Art. 128) “no perderá su fuerza ni vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia” (SEGOB, 2008:442).

4.2.1.10 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 —a semejanza de los Artículos 66 y 198 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, los Artículos 82 y 84 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, y el Artículo 29 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857— señala que

podrá suspenderse alguna de las garantías previstas mediante un decreto del Emperador o de los Comisarios Imperiales (Art. 77) “cuando lo exija la conservación de la paz y orden (sic) público” (SEGOB, 2008:466).

También se establece que el emperador o Regente deberá jurar (Art. 3) ante los grandes Cuerpos del Estado que procurará —por todos los medios a su alcance— “el bienestar y prosperidad de la Nación, defender su independencia y conservar la integridad de su territorio” (SEGOB, 2008:454).

En el plano de la organización administrativa, el Artículo 5 establece que el Emperador gobierna a través del Ministerio de la Casa Imperial, compuesto por nueve Departamentos Ministeriales, a saber: De Estado; De Negocios Eranjeros (sic) y Marina; De Gobernación; De Justicia; De Instrucción Pública y Cultos; De Guerra; De Fomento, y De Hacienda (SEGOB, 2008:454).

Otras referencias son: 1) El Imperio tenía una división militar, en la que esa autoridad auxiliaría a la civil (Art. 48); 2) En casos de declaración de estado de sitio, la autoridad militar podrá exigir a los ciudadanos o realizar funciones civiles, aunque al publicarse la ley marcial o declararse el estado de sitio (Art. 49), pero deben publicarse las garantías de que gozarían los habitantes (SEGOB, 2008:461); 3) En caso de aprehender a alguien por delitos contra el Estado o por perturbar el orden público, deberá darse cuenta al Comisario Imperial o al Ministro de Gobernación, quienes determinarán la actuación al respecto (SEGOB, 2008:464).

4.2.1.11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que reforma la de 1857 —en concordancia con el Art. 10 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857— establece que los habitantes tienen la libertad de poseer armas (Art. 10) para su seguridad y defensa aunque no podrán hacer uso de las reservadas al Ejército, Armada y Guardia Nacional (SEGOB, 2008:586).

Un punto relevante es que —a semejanza de los Artículos 66 y 198 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, los Artículos 82 y 84 del Estatuto

Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, el Art. 29 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y el Art. 77 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865— está previsto que el Presidente de la República pueda suspender temporalmente las garantías que pudieran obstaculizar la atención de situaciones como una invasión, perturbación grave de la paz o cualquiera que afecte a la sociedad, aunque deberá hacerlo con el acuerdo del Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión —o la Comisión Permanente, en su caso— (SEGOB, 2008:597-598).

Encontramos que retomando los Artículos 35 y 36 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, los mismos artículos señalan que son derechos del ciudadano (Art. 35) “Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes” (SEGOB, 2008:600), y como obligaciones (Art. 36), “alistarse en la Guardia Nacional” (SEGOB, 2008:600).

Entre las facultades del Congreso de la Unión (Art. 73), encontramos: “dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional (...) y definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse” (SEGOB, 2008:612).

En lo que respecta a las facultades y obligaciones del presidente —en concordancia con el Art. 356 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Art. 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, los Arts. 20 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, el Art. 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el Art. 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Art. 17 de las Leyes Constitucionales de 1836, los Arts. 85 y 87 de las Bases de Organización de la República Mexicana de 1843, el Art. 80 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, y el Art. 85 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857— el Artículo 89 establece que puede “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (...) y disponer de la Guardia Nacional” (SEGOB, 2008:616).

Asimismo, retomando el Artículo 128 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, el Artículo 136 de la Constitución de 1917 señala que ni siquiera por una rebelión que cause la interrupción de su observancia, la Constitución no dejará de tener fuerza o vigor (SEGOB, 2008:641).

4.2.2 Componentes de la Seguridad Nacional en México

Considerando que en nuestro país la jefatura del gabinete presidencial, la coordinación política con los poderes federales, la gobernabilidad y la política interior en términos del federalismo corresponde a la Secretaría de Gobernación (Rico et al.; 2012:57), es pertinente revisar brevemente su evolución histórica. El primer antecedente de la actual Secretaría de Gobernación está en el artículo 134 de la Constitución de Apatzingan de 1814, en que se establece que serán tres secretarios —entre ellos, uno denominado “de gobierno”— los responsables de atender los asuntos públicos. Desde entonces, dicha institución ha sido protagonista en la administración pública, aunque ha tenido diferentes denominaciones y facultades (Pichardo, 2003:310-311).

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se le denominaba Ministerio del Interior, mientras que en las Bases Orgánicas Centralistas de 1843, era la Secretaría de Gobernación y Política, para después adoptar el de Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación. Durante el régimen de Venustiano Carranza se denominaba Secretaría de Estado y desde 1917 es la Secretaría de Gobernación (Pichardo, 2003:310-311).

No obstante, la historia de la seguridad nacional y la inteligencia en México data de la época de la Reforma, pues en 1859 el Presidente Benito Juárez firmó el Tratado McLane-Ocampo —sin vigencia—, y durante la guerra civil de Estados Unidos, Juárez proporcionó información de inteligencia relacionada con la Confederación, lo que puede explicarse por la identidad liberal del propio Juárez y del Presidente de Estados Unidos, Abraham Lincoln (Jeannetti, 2007:485-486).

Entre 1910 y 1917 México enfrentaba una situación crítica en términos económicos, políticos y sociales —periodo revolucionario—, no es posible identificar realmente un antecedente institucional de los servicios de inteligencia. No obstante, en 1918, el

Presidente Venustiano Carranza —en el contexto de la recién creada Constitución de 1917— publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que la organizaba en cuatro secciones: la Sección Primera tenía tareas relacionadas con investigación y podría identificarla como el primer antecedente institucional de una agencia o servicio de inteligencia en México (Rico et al., 2012:57-58).

Para 1929, con el presidente Emilio Portes Gil, un nuevo reglamento interior de la Secretaría de Gobernación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación para ampliar su estructura de cuatro Secciones a siete Departamentos, uno de los cuales era el Departamento Confidencial, cuyo propósito también era de naturaleza investigadora (Rico et al., 2012:58). Sin embargo, había dos principales tareas para los agentes: 1) Inteligencia mediante investigaciones y servicios confidenciales, y 2) Policial y custodia de personas (Rico et al., 2012:59).

Por su parte, el presidente Lázaro Cárdenas creó la Oficina de Información Política (OIP) mediante la publicación de un nuevo reglamento interior de la Secretaría de Gobernación en 1938, y suprimió al Departamento Confidencial; los inspectores de la OIP realizarían investigaciones de índole política y prestarían servicios confidenciales (Rico et al., 2012:60). Dichos inspectores recolectarían información sobre la situación política de México y opiniones sobre el desempeño del gobierno.

En 1942, en el contexto de la participación de México en la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Manuel Ávila Camacho transformó la OIP en el Departamento de Investigación Política y Social (DIPS), que estuvo bajo la dirección de Alfonso García González (CISEN, 2009:98) y con la misión de convertirlo en un servicio de inteligencia para controlar a los extranjeros (Rico et al., 2012:60). La Secretaría de Gobernación obtuvo la facultad de concentrar datos e informes provenientes de las investigaciones realizadas por las policías federales.

Un cambio importante en términos estructurales de las agencias de inteligencia en México sucede en 1947, cuando el Presidente Miguel Alemán Valdés creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) “como órgano dependiente de la Presidencia de la República. La DFS estaba encargada de vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación” (CISEN, 2009:98). Aunque en 1952, el presidente electo Adolfo

Ruiz Cortines dio una nueva adscripción a la DFS, ubicándola en la Secretaría de Gobernación (Rico et al., 2012:61). El espionaje político estaba desarrollado, aunque el éxito de la infiltración de la DFS a grupos de izquierda se había logrado más por su ingenuidad, incluso hay quienes sostienen que los agentes solían reportar exageraciones sobre la importancia e intenciones de los opositores a los gobiernos priístas con el fin de justificar su trabajo (Aguayo, 2001:71-72).

Durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, el Departamento de Investigación Política y Social se convirtió en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) en 1967 (Rico et al., 2012:62). En 1973 la DGIPS debía elaborar informes sobre problemas sociopolíticos, y en 1977 también tenía la función de organizar la documentación obtenida a partir del desarrollo de sus tareas en un centro de documentación. Este centro de documentación se convirtió en uno de información en 1984 (Rico et al., 2012:62-63).

Un elemento importante es que en 1973, durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, fue publicado un nuevo reglamento interior de la Secretaría de Gobernación que representaba un marco legal para la actuación de la DFS, enfocada a la seguridad de la nación (Rico et al., 2012:61). El presidente José López Portillo modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para retirarle a la DFS el análisis de información, aunque conservaba el enfoque de seguridad nacional (Rico et al., 2012:61).

Un antecedente más cercano a la actualidad es que en 1985, el presidente Miguel de la Madrid creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) que resultaba de fusionar la DGIPS y la DFS, aunque en realidad prevalecieron las funciones de la DFS, pues las de la DGIPS fueron prácticamente suprimidas (Rico et al., 2012:63). Ya en 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari modificó el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación para desaparecer la DISEN y crear el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que sería un órgano administrativo desconcentrado autónomo adscrito al titular de dicha secretaría (CISEN, 2009:100 y Rico et al., 2012:65).

En 2002, el presidente Vicente Fox modificó el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, en el que identificaba como objetivo del CISEN el establecimiento de un sistema de investigación e información orientado a preservar al Estado Mexicano.

La atribución más importante de la Secretaría de Gobernación es la seguridad interna, misma que en 2003 desarrollaba a través de programas como Investigaciones y análisis sociopolítico y Seguridad. El primero se orienta a investigaciones y análisis de problemas políticos y sociales del país, así como investigaciones auxiliares y de apoyo a otras áreas de la secretaría; el segundo tiene la finalidad de vigilar e informar al primer nivel de mando de la propia secretaría sobre hechos valorados como contrarios a la seguridad de la nación, y dar vista al ministerio público (Pichardo, 2003:314). Las tareas propias de la Secretaría en 2003 eran: 1) Política de migración y naturalización, 2) Sistema penitenciario federal, y 3) Cartilla única de registro (Pichardo, 2003:314).

En la siguiente tabla encontramos la enunciación de las organizaciones gubernamentales que han desarrollado tareas de inteligencia en México.

Tabla 1. Evolución institucional de los servicios de inteligencia en México.

AÑO DE CREACIÓN	DENOMINACIÓN	AÑO DE TÉRMINO
1918	Sección Primera (Secretaría de Gobernación)	1929
1920	Servicios Confidenciales	1923
1929	Departamento Confidencial	1938
1938	Oficina de Información Política (OIP)	1942
1942	Departamento de Información Política y Social (DIPS)	N.D.
1947	Dirección Federal de Seguridad (DFS)	1985
1967	Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS)	1985
1985	Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN) por la fusión entre DFS y DGIPS	1989
1985	Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN)	1989
1989	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) por la fusión entre la DISEN y la DGISN	Vigente

Fuente: Elaboración propia con datos de CISEN (2009), Medina (2003), y Aguayo (2001) Citados por Arteaga (2012).

Asimismo, es importante revisar quiénes han sido los titulares del CISEN.

Tabla 2. Titulares de la Dirección General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

INICIO	NOMBRE	TÉRMINO
1988-1989	Jorge Carrillo Olea	1990
1990	Fernando del Villar Moreno	1993
1993	Eduardo Pontones Chico	1994
1994	Jorge Enrique Tello Peón	1999
1999	Alejandro Alegre Rabiela	2000
2000	Eduardo Medina Mora	2005
2005	Jaime Domingo López Buitrón	2006
2006	Guillermo Valdés Castellanos	2011
2011	Alejandro Poire Romero	2011
2011	Jaime Domingo López Buitrón	2012
2013	Eugenio Imaz Gispert	Sigue

Fuente: Elaboración propia con base en Aguayo, Sergio, op. cit. Págs. 299-301 y CISEN (2013).

4.2.3 Legislación Vigente

4.2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El ámbito de aplicación de la jurisdicción del Estado Mexicano es su territorio —suelo, subsuelo, aguas y espacio aéreo, incluyendo las partes integrantes de la Federación: 31 entidades federativas y un distrito federal (Artículo 42)—, en el cual ejerce el dominio sobre los recursos disponibles y mismo que debe defender de amenazas de orden interno o externo.

Las personas podrán ser ciudadanos si cumplen con los supuestos correspondientes, entre los que encontramos: la obligación de alistarse y servir en la Guardia Nacional cuando sea necesario defender el territorio nacional o el orden interior (Arts. 30, 31 y 35), así como inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (Art. 36), al tratarse de un servicio de interés nacional.

Considerando que el Estado Mexicano tiene —como todos los Estados— la responsabilidad irrenunciable de brindar seguridad a sus ciudadanos, también está contemplado que los habitantes puedan poseer armas para su seguridad y legítima defensa bajo determinados requisitos (Art. 10). En el caso de la protección de datos personales, solamente habrá excepciones cuando se trate de: Razones de seguridad nacional; Seguridad y salud públicas; y Protección a terceros (Art. 16).

En relación con el desarrollo nacional de México, el Estado tiene el deber de su rectoría (Art. 25), por lo cual atenderá de modo exclusivo las industrias estratégicas —correos y telégrafos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, entre otras— y las áreas prioritarias —comunicaciones satelitales y ferrocarriles— con el fin de proteger la seguridad y la soberanía de la Nación (Art. 28).

En sentido amplio, la razón de Estado en México se encuentra en la facultad del Presidente de la República para decretar durante un tiempo específico la suspensión de garantías constitucionales —con la aprobación del Congreso de la Unión— en casos de: invasión extranjera, grave perturbación de la paz pública o cuando la sociedad esté en peligro y únicamente si dichas garantías obstaculizaran la atención de la emergencia (Art. 29).

En lo relativo al Congreso de la Unión, éste tiene facultades legislativas en materias diversas, pero las relacionadas con seguridad son: sustancias químicas, explosivos, pirotecnia; guerra; delitos contra la Federación; amnistías por delitos federales; y protección civil, entre otras; incluso tiene la facultad de expedir leyes relacionadas con la seguridad nacional y la protección de datos personales (Art. 73). Por su parte, el Senado de la República tiene facultades exclusivas en materia de: política exterior; tratados internacionales; Guardia Nacional; desaparición de poderes, entre otras (Art. 76).

El Presidente de la República tiene diversas facultades y obligaciones, pero las más importantes son: 1) Preservar la seguridad nacional, 2) Disponer de las fuerzas armadas y la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, 3) Dirigir la política exterior, y 5) Conceder indulto por delitos federales (Art. 89).

En términos del federalismo, cuando un gobernador o una legislatura local lo solicite, los Poderes de la Unión prestarán protección a las entidades federativas en caso de

sublevación o trastorno interior (Art. 119). Por su parte, los gobiernos municipales tienen como responsabilidades en materia de: 1) seguridad pública, y 2) policía preventiva, aunque en casos graves de alteración del orden público, ésta acatará las órdenes del Gobernador del Estado (Art 115).

Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no perderá fuerza ni vigor aunque haya condiciones que impidan su observancia, como una rebelión (Art. 136), por lo que el Estado de Derecho y la institucionalidad están garantizados.

4.2.3.2 Ley de Seguridad Nacional

La Ley de Seguridad Nacional fue promulgada en 2005 y tiene como propósito regular la forma, mecanismos de integración y colaboración, controles y supervisión de las instancias responsables de preservar la seguridad nacional en los tres órdenes de gobierno y en función de sus respectivas atribuciones (Artículo 1). Así, el titular del Ejecutivo Federal determinará la política en la materia y establecerá los lineamientos para la articulación de las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (Art. 2).

La definición legal de seguridad nacional la concibe como el conjunto de acciones para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano al: Defenderlo frente a otros Estados; Proteger a la nación mexicana; Preservar la soberanía; Mantener el orden constitucional y de la Federación; y Preservar la democracia (Art. 3).

Las amenazas a la seguridad nacional se encuentran clasificadas en actos: a) Internos y externos potencialmente dañinos para el Estado Mexicano, la unidad de la Federación, la aviación y la navegación marítima, así como la inteligencia o contrainteligencia; b) Actos que impidan combatir a la delincuencia organizada; c) Actos que afecten la infraestructura estratégica o los servicios públicos (Art. 5), así como así como otros relacionados con armas de destrucción masiva y terrorismo.

Un punto fundamental es que en el Plan Nacional de Desarrollo estarán definidos los temas relacionados con la seguridad nacional y formarán parte esencial de la Agenda Nacional de Riesgos (Art. 7). Habrá un Consejo de Seguridad Nacional —instancia de coordinación para preservarla—, que será presidido por el Titular del Ejecutivo Federal, y

en que el Secretario de Gobernación fungirá como Secretario Ejecutivo, que además tendrá un Secretario Técnico —nombrado por el Presidente de la República, aunque no formará parte de dicho Consejo—, quien dará seguimiento de los acuerdos del Consejo, presentará la Agenda Nacional de Riesgos y realizará estudios especializados (Art.15).

El propio Consejo será integrado por los Secretarios de Estado principalmente relacionados con el tema, así como por el Procurador General de la República, y el Director General del CISEN (Art. 12), y su principal objetivo —como instancia deliberativa— es establecer y articular la política de seguridad nacional (Art. 13), para lo cual deberá reunirse al menos bimestralmente (Art. 16).

El CISEN es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación adscrito directamente a su Titular (Art. 18), y sus principales atribuciones son: 1) Realizar tareas de inteligencia; 2) Realizar estudios políticos, económicos, sociales y otros relacionados con los riesgos y amenazas a la seguridad nacional; 3) Presentar los lineamientos generales de la Agenda Nacional de Riesgos; 4) Cooperar con los tres órdenes de gobierno a fin de preservar al Estado Mexicano; y 5) Controlar la tecnología de las comunicaciones gubernamentales en materia de seguridad nacional (Art. 19).

En cuanto a la cooperación interinstitucional, el Artículo 27 contempla la creación de una Red Nacional de Información que apoyará la toma de decisiones, aunque los insumos únicamente podrán ser recolectados y utilizados por las instancias autorizadas y con fines de seguridad nacional (Art. 30). Entre los criterios para clasificar la información relacionada con la seguridad nacional están: 1) La que revele características sobre la generación de inteligencia, y 2) La que podría ser usada para potenciar una amenaza (Art. 51). Entonces, los poderes y órganos de los gobiernos estatales deberán participar en la preservación de la seguridad nacional con las siguientes acciones: 1) Aportar información a dicha Red; 2) Colaborar con las autoridades federales mediante los convenios correspondientes, y 3) Promover la participación de los municipios en materia de seguridad nacional (Art. 65).

Por contrainteligencia se entiende el conjunto de medidas de protección de las instancias de seguridad nacional ante acciones dañinas que les impidan desarrollar sus actividades (Art. 32). Está previsto el control legislativo de la seguridad nacional mediante

una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados (Art. 56), cuyas principales atribuciones son 1) Solicitar informes al CISEN; 2) Conocer el proyecto de la Agenda Nacional de Riesgos, así como el reporte de actividades del Director General del CISEN (Artículo 57); y 3) Recibir semestralmente el informe general del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional (Art. 58).

4.2.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 —en la Meta Un México en Paz— encontramos el “Objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional” y el “Objetivo 1.3 “Mejorar las condiciones de Seguridad Pública”. Por su parte, en la Meta Un México Próspero encontramos el “Objetivo 4.10 Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país” (Gobierno de la República, 2013).

En relación con la Meta Un México en Paz, tenemos que en materia de seguridad pública está presente la prioridad de prevenir los delitos y transformar a las instituciones encargadas de la seguridad, aunque también es fundamental recuperar la confianza en el gobierno y fortalecer la democracia mediante la participación de la sociedad (Gobierno de la República, 2013:21 y 29).

De acuerdo con el PND, en los últimos años México ha enfrentado circunstancias excepcionales en seguridad pública porque la tranquilidad de los ciudadanos está comprometida y también el desarrollo nacional se muestra inhibido, por lo que para lograr un México en paz es necesario contar con Fortaleza institucional. En otras palabras, el principal propósito de las instituciones de seguridad del país debe ser “garantizar la integridad física de la población” (Gobierno de la República, 2013:14-15).

Los objetivos e intereses estratégicos de México constituyen parte de su concepto jurídico de seguridad nacional que también se orienta a preservar la democracia, incluso frente a factores internos y externos que constituirían amenazas o riesgos para contribuir a la vigencia integral de dicho concepto, pero especialmente a la protección del elemento humano de nuestro país (Gobierno de la República, 2013:31).

Para lograrlo, es indispensable establecer un concepto multidimensional de la seguridad nacional considerando que el diseño de políticas públicas implica la atención de diversos tipos de problemas, incluyendo los de carácter violento, pero con interés en otros temas, como prevención de enfermedades, protección ambiental, y desarrollo, todo tendiente al fortalecimiento del proyecto nacional (Gobierno de la República, 2013:31). Ante tal objetivo, resulta clave “consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional” (Gobierno de la República, 2013:31), para lo cual es indispensable mejorar las capacidades de “generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, que permita la toma de decisiones (...) [y] continuar el desarrollo e implementación de un sistema de investigación e información integrado por datos útiles generados por las autoridades del país (...) [con un] flujo constante y oportuno” (Gobierno de la República, 2013:31).

Es indiscutible que por el tamaño que ha alcanzado el fenómeno de la violencia generada por las organizaciones delictivas, las fuerzas armadas han exigido la participación de las Fuerzas Armadas para coadyuvar en la seguridad interior y actuando con pleno respeto a los derechos humanos (Gobierno de la República, 2013:32). En ese sentido, los tres órdenes de gobierno deben cooperar en la preservación de la seguridad interior bajo un esquema estandarizado de intercambio de inteligencia con el fin de combatir mejor a la delincuencia (Gobierno de la República, 2013:32). Asimismo, con el propósito de obtener más y mejor inteligencia —para la seguridad pública— es fundamental que la información debe fluir apropiadamente mediante sistemas y bases de datos en el marco del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, aunque también deben homologarse metodológicamente para usar y explotarla en la toma de decisiones (Gobierno de la República, 2013:34).

En relación con el Objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional, encontramos la Estrategia 1.2.1 Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, con líneas de acción como: 1) Crear instancias de coordinación interinstitucional que generen estudios e investigaciones orientadas a la definición de la Política General de Seguridad Nacional que identifique la situación estratégica de México; 2) Respetar la soberanía, el federalismo y los derechos humanos en la coordinación y cooperación nacional e internacional en materia de Seguridad Nacional; 3) Desarrollar la normatividad

en materia de Seguridad Nacional con apego a un Estado democrático y de Derecho; 4) Propiciar la comunicación con la ciudadanía, su corresponsabilidad en la preservación de la Seguridad Nacional, y propiciar una Cultura de Seguridad Nacional; y 5) Consolidar la inteligencia civil desde la lógica de la fusión de inteligencia disponible en diversos ámbitos del Estado Mexicano (Gobierno de la República, 2013:106-107).

Por su parte, la Estrategia 1.2.2 Preservar la paz, la independencia y la soberanía de la nación, incluye líneas de acción como: 1) Sustentar jurídicamente la actuación de las Fuerzas Armadas en la defensa exterior y seguridad interior; 2) Actualizar la División Territorial Militar, Naval y Aérea para cubrir todo el territorio nacional y fortalecer sus actividades; 3) Participar con los tres ámbitos de gobierno en la reestructuración de sus policías; 4) Fomentar mecanismos o iniciativas de Seguridad Nacional e Internacional en foros regionales y globales (Gobierno de la República, 2013:107).

Destaca la Estrategia 1.2.3. Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, porque entre sus líneas de acción encontramos: 1) Identificar amenazas y riesgos contra de los objetivos e intereses nacionales estratégicos mediante la agenda de Seguridad Nacional, incluyendo el ciberespacio; 2) Fortalecer el sustento legal e integrar las actividades civiles, militares y navales de inteligencia, e impulsar una doctrina de inteligencia para unificar procedimientos; y 3) Instrumentar el Sistema Nacional de Inteligencia Civil que producirá inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional, incluyendo la interconexión de bases de datos nacionales (Gobierno de la República, 2013:107).

Otros ordenamientos que pueden revisarse para obtener mayor información relacionada con la inteligencia para la seguridad nacional son: 1) Programa Sectorial de Gobernación; 2) Programa Sectorial de Defensa Nacional; 3) Programa Sectorial de Marina, y 4) Programa Nacional de Seguridad Pública; además de otros de carácter especial, regional o institucional que den sustento a actividades derivadas del propio PND vigente (Gobierno de la República, 2013:173).

4.3 Hacia una Comunidad de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México

La comunidad de inteligencia es un espacio de convergencia entre los organismos encargados de producir información para la toma de decisiones, en este caso, en temas de seguridad nacional. El punto con una comunidad es que sus integrantes deben participar y así como son beneficiarios de la información de los demás, también tienen que aportar la suya a fin de balancearla y darle operatividad. En ese sentido, dentro de una comunidad no se espera que haya actores asimétricos en estricto sentido. Es decir, en la comunidad de inteligencia las partes son generalmente pares u homólogos, pues de otra manera, estarían ante una estructura paralela a la jerarquía ordinaria que deben seguir.

En el caso de México, no existe realmente una comunidad de inteligencia para la seguridad nacional, a pesar de que existen diversas agencias encargadas de realizar este tipo de actividades. El problema de no contar con una comunidad de esta naturaleza es que la colaboración entre agencias se presenta de forma aislada y espontánea, pero no bajo un esquema permanente o capaz de incorporar actores relevantes, como las instituciones de educación superior, o empresas de alta tecnología en temas específicos.

Ante tal circunstancia, es fundamental aprovechar las organizaciones gubernamentales que ya tenemos para propiciar que —en principio— sea a través de estas instancias que comience una comunidad de inteligencia, entendida como un espacio de interacción y colaboración para tratar temas de interés común sin que las partes dejen de hacer lo que les corresponde. En otras palabras, en una comunidad de inteligencia es fundamental contar con la mejor versión de cada organización gubernamental, incluyendo los propios servicios de inteligencia para que sus aportaciones tengan la mayor relevancia posible y en consecuencia, favorecer el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

4.3.1 Paradigmas de la Inteligencia en México

El primer paradigma que debemos señalar es el de la fusión de la inteligencia civil, comprendido en el Plan Nacional de Desarrollo revisado anteriormente. En ese sentido, se requiere de espacios de interacción y decisión en que simultáneamente participen las

instancias de seguridad nacional en México. No obstante, el término fusión da cuenta de algo que puede explicarse como coordinación y cooperación interinstitucional, pues el Sistema de Seguridad Nacional y el Consejo correspondiente están diseñados para lograrla.

Un siguiente elemento es la Ley de Seguridad Nacional, pues para algunos especialistas es una innovación en nuestro país, ya que antes de 2005 las actividades de los servicios de inteligencia se encontraban en otros ordenamientos y en realidad no había una delimitación jurídica sobre las tareas que debían implicar. Naturalmente tampoco había sanciones para quienes incurrieran en la comisión de un delito. Por su parte, otros estudiosos señalan que se trata de la regulación del CISEN, y que incluso debería denominarse Ley de Inteligencia, pero no dejan de reconocer el avance que implica contar con un ordenamiento como ese. En otras palabras, el Derecho de la Seguridad Nacional debe estudiarse con mayor empeño y propiciar la especialización académica. Un problema de no especificar en la legislación las actividades de inteligencia para la seguridad nacional obedece —en principio— a su naturaleza reservada, aunque al no incluir tal tipificación, hay amplias posibilidades de incurrir en confusiones (Domínguez, 2010:56) y abusos, por lo que es mejor encontrar un balance en términos de la legislación aplicable con el propósito de minimizar esta situación.

Un tercer paradigma es el de la transparencia, pues como veíamos anteriormente, la información del Estado debe preservarse de modo que no haya revelaciones que pongan en peligro su viabilidad o estabilidad. Esto no significa que deba caerse en el extremo de dar a conocer absolutamente todo porque entorpecería las funciones operativas, pero definitivamente no debe ser excusa para reservar documentos bajo la argumentación simple de que se trata de información sobre seguridad nacional. Eso sería contraproducente en el tiempo porque disminuiría la confianza ciudadana tanto en el gobierno como en las propias instancias de transparencia en caso de que no logren la apertura. La inquietud resulta de la naturaleza propia de la inteligencia para la seguridad nacional: el secreto en su operación, pero la máxima efectividad en sus acciones. Dicho en otros términos, un servicio de inteligencia no es reconocido cotidianamente porque suelen actuar en un bajo perfil, aunque sus acciones de neutralización de riesgos y amenazas tengan efectos visibles en la estabilidad del país y como resultado, contribuyan a su viabilidad en sentido amplio.

Un cuarto elemento es que en México la población ha ido adquiriendo un interés en estos temas, a diferencia de épocas pasadas en que esto era imposible porque simplemente no fluía la información. No obstante, hay mucho más que se puede hacer, como fortalecer la cultura de la inteligencia para la seguridad nacional, impulsar los programas académicos en la materia para propiciar el análisis del tema. Al estar la población enterada de en qué consiste realmente la seguridad nacional y la inteligencia, habría un efecto favorable en las actividades orientadas a preservar al Estado Mexicano porque la sociedad estaría incluida.

En nuestro país, el estudio de la inteligencia ha sido principalmente periodístico y con limitado rigor metodológico, lo que supone la necesidad de realizar investigaciones de naturaleza científica sobre las agencias existentes con la intención de redimensionarlas y reevaluar su papel como instrumentos del Estado Mexicano (Rico et al. 2012:55). Este planteamiento refleja las condiciones y necesidades institucionales a inicios el siglo XX, aunque en el contexto actual —100 años después— conviene preguntarse sobre la pertinencia de actualizar los supuestos que dieron origen a los servicios de inteligencia en México. De ese modo, hallaremos elementos explicativos para aprovecharlos en la construcción estratégica del futuro de las instituciones de nuestro país.

Esta realidad institucional permitió contar con servicios civiles de inteligencia policial para combatir el crimen en las principales ciudades, no necesariamente porque no hubiera amenazas al Estado Mexicano en su conjunto, sino porque ninguna amenaza o riesgo de orden local podría realmente comprometer su viabilidad. También conviene recordar el planteamiento sobre la protección del régimen o la preservación del Estado, y su importancia para orientar institucionalmente los propósitos de las organizaciones gubernamentales responsables de la seguridad nacional.

Un problema que enfrenta México en el tema de inteligencia para la seguridad nacional es su reduccionismo por parte de la población al considerar que se trata únicamente de un asunto de espionaje y actividades secretas. Entonces, resulta muy difícil hacer que la sociedad mexicana se interese por un tema que desconoce, dogmatiza y al mismo tiempo rechaza por considerar que está fuera de su ámbito de influencia. Este planteamiento habría sido válido cuando no existían las condiciones de intercomunicación a nivel global, ya que hoy basta con que cualquier persona realice una búsqueda en Internet

para observar en tiempo real un hecho que sucede en otro país. En esa lógica, la información que fluye sobre la seguridad nacional de otros países es distinta a la de México debido a que no hay condiciones gubernamentales ni sociales para una mejor relación.

A medida que la ciudadanía se interese en los temas de seguridad nacional, mayor será la presión social para que los intereses nacionales sean mejor preservados frente a los riesgos y amenazas. De seguir con una dinámica de rechazo gubernamental a difundir los contenidos mínimos de la política de seguridad nacional, y simultáneamente, de cuestionamiento de la sociedad al respecto, continuaremos observando situaciones de incomprensión mutua. El gobierno, por naturaleza, rechaza abrir la información sensible.

Tal es el caso del fenómeno “Wikileaks”, organización homónima que desde 2007 agrupa a periodistas de diversos países cuyo propósito es difundir información y noticias importantes al público y generar la infraestructura tecnológica para lograrlo (Wikileaks, 2013, traducción libre). Su funcionamiento está regido por la seguridad informática, la transparencia y los principios éticos del periodismo, como censurarse a sí misma cuando lo que difunden podría comprometer la vida de personas inocentes (Wikileaks, 2013, traducción libre), y en consecuencia, han enfrentado diferentes polémicas.

En los últimos años ha dado a conocer miles de documentos oficiales de diversos gobiernos nacionales, incluso al grado de provocar conflictos diplomáticos debido a su contenido. Es el caso de muchas referencias por parte de funcionarios norteamericanos acerca de otros países y su política interna, lo que para algunos constituye una violación a la soberanía, aunque se trate de los dichos de embajadores. Tal es el caso de Brasil, el país del continente americano que más manifestaciones públicas gubernamentales ha expresado en contra no de Wikileaks, sino del presunto espionaje por parte del gobierno norteamericano. Ante ese escándalo, Telebras —compañía telefónica del Estado— anunció que fabricará un satélite para efectuar comunicaciones seguras en Brasil (Milenio, 2013).

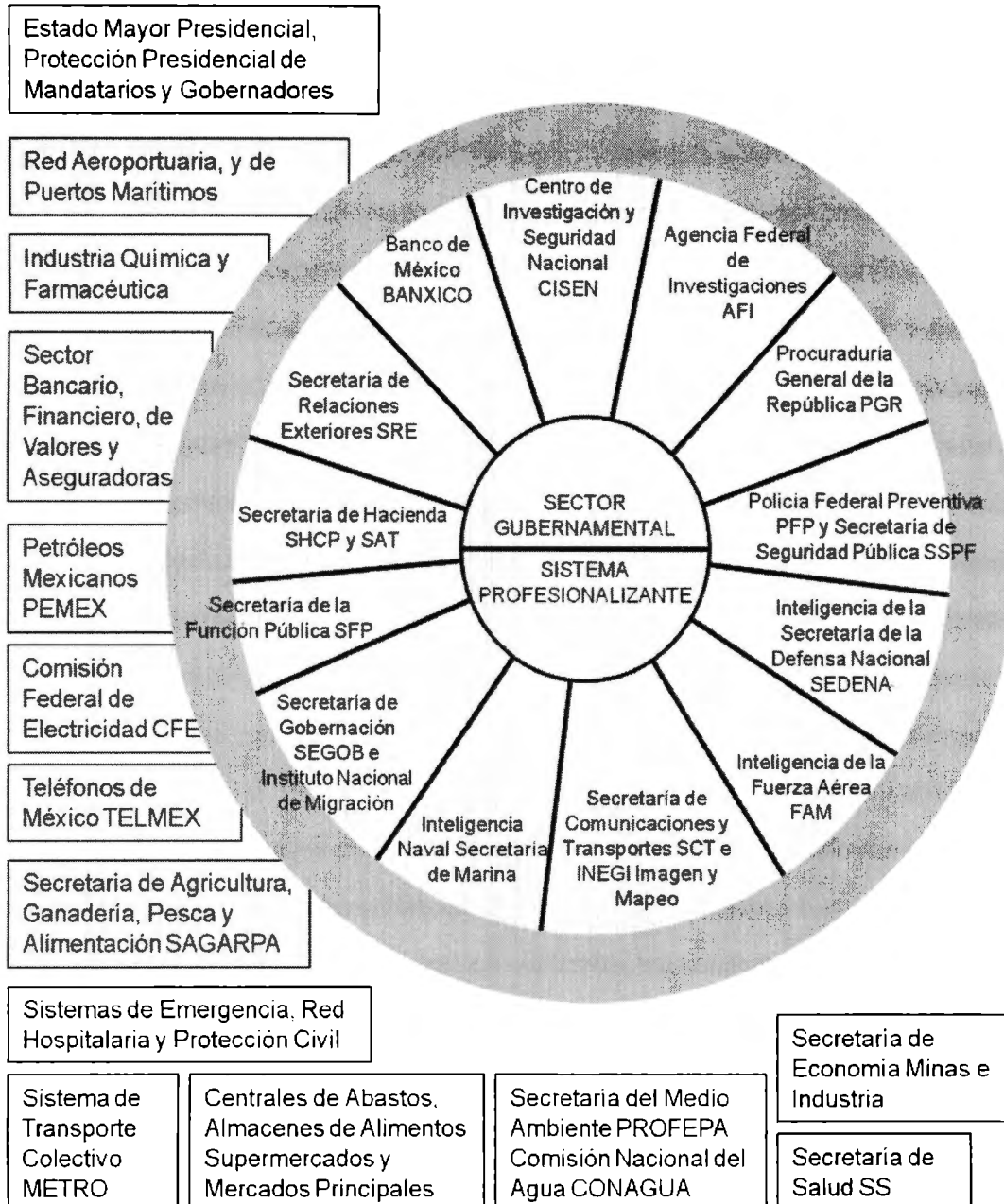
4.3.2 Modelo de Comunidad de Seguridad Nacional para México

En términos genéricos, la institucionalización de los servicios de inteligencia comenzó a mediados del siglo XIX, pero hasta el siglo XX es cuando surgió la “comunidad de

inteligencia, servicios de inteligencia o inteligencia organizada” (Márquez, 2000:169), es decir, el conjunto de organismos cuyas actividades están destinadas a preservar la seguridad nacional en un país.

A continuación reproducimos la propuesta de la Dra. Elena Jeannetti sobre una comunidad de inteligencia en México.

Figura 2. Propuesta de Comunidad de Inteligencia en México.

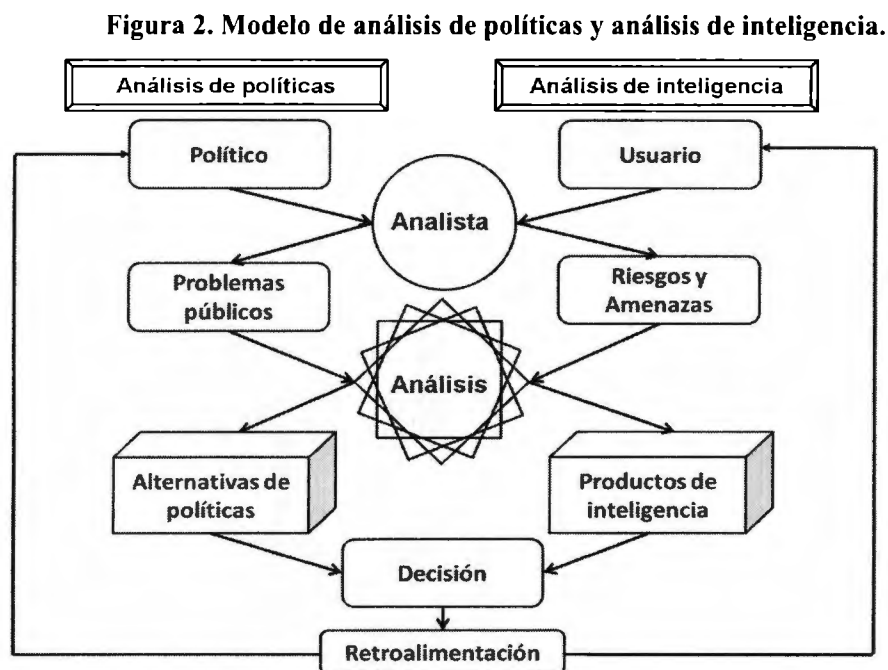


Fuente: Jeannetti (2007: 489).

Entonces, en el caso mexicano, se trata de todos aquellos organismos que generan información, o bien, que actúan para preservar la seguridad nacional. De ese modo, podemos identificar a un amplio conjunto de organizaciones gubernamentales, pero en realidad no existe una comunidad como tal, por lo que es pertinente instaurarla formalmente para dar la oportunidad a cada agencia de coordinarse y aportar al grupo.

4.3.3 Seguridad Nacional y Política Pública: Una Nueva Cultura

En el marco de la Política Pública, es imprescindible recuperar temas como opinión pública, agenda de gobierno, toma de decisiones, entre otros. Así, es posible hallar semejanzas entre el proceso de toma de decisiones de seguridad nacional y de política pública. No obstante es preciso reconocer que únicamente se trata de un modelo teórico comparativo, pues la tarea de un usuario o decisor en materia de inteligencia para la seguridad nacional tiene un alcance más amplio que el de políticas públicas específicas, como en el caso del político. En otras palabras, la semejanza entre el análisis de inteligencia y el de políticas es únicamente en sentido metodológico y no busca ir más allá de eso. La siguiente figura ilustra tal comparación.



Fuente: Arteaga (2012:45).

De la figura anterior podemos señalar que en ambos procesos se encuentran los elementos comunes de: Análisis, Decisión y Retroalimentación, por lo que es pertinente identificar elementos vinculatorios —insistimos— de orden teórico: Político-Usuario, Problemas públicos-Riesgos y amenazas, Alternativas de políticas-Productos de inteligencia. La articulación en ambos casos está en la propia decisión, pues de lo contrario ni el análisis de políticas ni el de inteligencia tendría sentido. Es decir, si no se toma una decisión, ambos análisis son inútiles: en eso sí son iguales. La oportunidad en los servicios de inteligencia significa generar información para evitar su caducidad en el tiempo y no dar insumos inútiles —rebasados por la realidad— a un tomador de decisiones (Kent, 1967:43).

Un elemento adicional tiene que ver con el valor del conocimiento en los términos anteriores, que puede estar basado en la confianza, seguridad y el análisis que los respalda, lo que debe dimensionarse apropiadamente al tratarse de la seguridad nacional: no hay una bola de cristal (Kent, 1967:77). En el rubro de la inteligencia estratégica, es fundamental reconocer el nivel de vulnerabilidad y trascender la “única alternativa” (Kent, 1967:77).

La efectividad de los servicios de inteligencia no contradice su naturaleza en términos de opacidad, ni la hace incompatible con la supervisión y control legislativos —entendidos como representantes populares electos—, especialmente en lo relativo a la transparencia y difusión de ciertos temas al público (Villanueva, 2007:198). En esa lógica, la supervisión legislativa implica el conocimiento y revisión de la información necesaria para ejercer sus funciones de control sobre los servicios de inteligencia, por lo que es indispensable ajustar la legislación en materia de transparencia (Villanueva, 2007:198).

En términos generales —y tradicionales, insistimos—, los temas reservados al Estado han sido asociados directamente con información del régimen político, comenzando con las personas que lo integran: los gobernantes. En esa lógica, podemos mencionar como información restringida y secreta la siguiente: a) Salud de los presidentes de la República; b) Posibles negociaciones comerciales y de integración económica con otros países; c) Resultados de investigaciones sobre actores perjudiciales que ameritan un tratamiento de enemigo de México; d) Operaciones de seguridad y defensa nacionales en tiempo real; e) Rutas e itinerarios sobre las actividades del Presidente de la República y su familia; f) Instalaciones estratégicas y prioritarias para el Estado Mexicano; g) Situación actualizada

de las relaciones diplomáticas de nuestro país, entre otras. Esto nos permite observar que hay mucha información que —actualmente— es materia de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, por lo que la transformación en ese sentido es notoria.

Asimismo, resulta clave que la supervisión legislativa responda a la premisa de que los servicios de inteligencia —encabezados por el propio CISEN— están al servicio de la nación y por extensión del Estado Mexicano, no del régimen (Villanueva, 2007:198). Finalmente, el papel que desempeñan las entidades federativas en términos de inteligencia es muy valioso para el conjunto de los servicios de inteligencia en México, pues su contexto local les permite obtener insumos de primer orden a pesar de que en realidad operan bajo condiciones regulatorias débiles, aunque su actuación —en principio— podría comprometer el respeto a los derechos humanos (Villanueva, 2007:198).

4.3.4 Opinión Pública, Agenda de Inteligencia y Seguridad Nacional

Considerando que inteligencia “es una metodología para recolectar, sistematizar e interpretar información pertinente en relación con actores o situaciones ubicados en la Agenda Nacional de Riesgos” (Herrera-Lasso, 2010b:34:35), resulta indispensable incorporar insumos como la opinión pública porque —al final—, la sociedad —como parte del Estado— es la principal beneficiaria de la preservación de la seguridad nacional en México. La opinión de la sociedad es determinante en los casos en que los temas se relacionan con asuntos de esa naturaleza, además, su participación es clave en materia de denuncias ciudadanas, alerta sobre riesgos por desastres naturales, etc. Así, la sociedad es un actor usualmente menospreciado en las definiciones conceptuales y de políticas sobre inteligencia para la seguridad nacional.

La comunicación ente gobernantes y ciudadanía en el marco de una sociedad democrática implica la necesidad de realizar investigaciones para evaluar el efecto de las acciones gubernamentales en la sociedad. Por tal motivo, la medición de la opinión pública mediante encuestas y otros instrumentos de medición permite conocer las inquietudes de la población, lo que propicia la generación de políticas públicas y la toma de decisiones

gubernamentales en las materias evaluadas (González, 2000:A). Esto no significa que se cuestione a la ciudadanía sobre la conveniencia o perjuicio de realizar una operación de inteligencia, pues ello anularía la ventaja de los propios servicios. Lo que se está planteando es el monitoreo de las inquietudes y expresiones de rechazo hacia los objetivos estratégicos, planteados desde la oferta política de los gobiernos. En consecuencia, la opinión pública sobre la seguridad nacional no puede ni debe ser ignorada porque implicaría —con el paso del tiempo— una vulnerabilidad por carecer —precisamente— de su apoyo.

Un punto importante es la condición dinámica de la percepción —individual y colectiva— de las acciones gubernamentales frente a asuntos específicos, pues eso permite conocer sus preocupaciones —locales, regionales y nacionales—. Aunque el elemento clave es el seguimiento porque ofrece una oportunidad de generar propuestas para atender problemas sociales (Berúmen, 2000:C).

Desde una perspectiva moderna e integral, la importancia de la opinión pública en la construcción, atención y seguimiento de la agenda de inteligencia para la seguridad nacional es fundamental porque constituye una preocupación para la sociedad (Alegre, 2000:G-H). En ese sentido, la relación entre seguridad nacional y opinión pública es mutuamente condicionante debido a que conocer las percepciones y expectativas ciudadanas sobre los temas de la agenda de inteligencia permitirá acercar políticas y programas gubernamentales —precisamente— a la ciudadanía y propiciará una mejor relación entre autoridades y la sociedad en tanto éstas cuenten con su apoyo. Al conocer la opinión pública hay una cercanía entre el gobierno y las aspiraciones ciudadanas, por lo que es fundamental institucionalizar los esquemas de registro, análisis e interpretación de la opinión pública a fin de contribuir en el diseño e implementación de políticas públicas tendientes a la gobernabilidad democrática (Alegre, 2000:G-H).

Un punto clave es el papel que juega la opinión pública frente a las percepciones sobre los servicios de inteligencia de un país en tanto hay amplia difusión de sus fracasos operativos, aunque no sucede lo mismo con sus éxitos, incluso nunca llegan a conocerse debido a la naturaleza propia de sus actividades y métodos (Gelman y Gelman, 2012:19), lo que no significa que sean irrelevantes.

Al difundirse selectivamente las fallas en los procesos de toma de decisiones puede lograrse un efecto favorable en tanto el público ciudadano conocería mejor dichos procesos y los mecanismos que conllevan a fin de entender sus fallas implícitas con el propósito de exigir a sus gobiernos que mejoren la dinámica entre sus servicios de inteligencia y el ciclo correspondiente (Gelman y Gelman, 2012:20).

Entonces, la agenda de inteligencia para la seguridad nacional —que está basada en: “a) la preservación de la soberanía e independencia nacionales, b) el mantenimiento del orden constitucional, c) la protección de los derechos de sus habitantes y d) la defensa de su territorio” (INAP, 2000:21)— incluye temas como: narcotráfico, grupos subversivos, ingobernabilidad, estabilidad económica, inseguridad pública, crimen organizado, terrorismo internacional, así como otros elementos de orden estratégico, relacionados con energía, ecología, alimentación, etc. (INAP, 2000:21).

Es importante conocer la percepción ciudadana sobre el concepto “seguridad nacional”, pues en esa medida podremos explicar el comportamiento de la opinión pública frente a asuntos relacionados. Por tal motivo, a continuación presentamos algunos de los resultados de la obra “Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000. Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos para la seguridad nacional”, trabajo elaborado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en el año 2000.

Tabla 1. Significado conceptual de seguridad nacional según importancia porcentual y valor acumulado 1998-2000

Conceptos	1998 Julio	2000		Total
		Julio	Octubre	
Protección a la ciudadanía	16.8%	38.2%	18.6%	73.6%
Aumentar y mejorar la seguridad pública	14.5%	20.5%	27.0%	62.0%
Tener paz social	11.4%	8.3%	7.6%	27.3%
Proteger al país	13.6%			13.6%
Estabilidad política y económica	5.0%	5.8%	1.7%	12.5%
Elegir gobernantes	9.4%		0.4%	9.8%
Soberanía	4.2%	1.4%	2.9%	8.5%
La seguridad que proporciona el Ejército Mexicano		1.9%	4.1%	6.0%

Fuente: “Cuadro 2. Núcleo de factores de riesgo para la seguridad nacional, 1998-2000” en INAP (2000).

Es importante señalar que hay otros factores mencionados por la ciudadanía, aunque no hayan obtenido puntuaciones que las ubiquen dentro de las cinco más altas (expresadas en cada gráfica), lo que no les resta utilidad analítica. Entre otras, encontramos (alfabéticamente): Controlar los problemas que tiene el país, Defender los intereses nacionales, justicia para todos, Protección al Presidente de la República y a gobernadores, Proteger a la nación de otros países, Proteger a las instituciones, Respeto a las garantías individuales, y Salvaguardar la integridad de los mexicanos.

En relación con la Tabla 1, encontramos otros tres casos interesantes. El primero, Proteger al país, tiene un valor de 13.6% en julio de 1998, sin embargo, no aparece entre los primeros cinco de los siguientes periodos de estudio. El segundo caso, Elegir gobernantes tiene un valor inicial de 9.4%, sin embargo, tampoco aparece en el segundo periodo y en el tercero alcanza medio punto (0.4%). El tercer caso, La seguridad que proporciona el Ejército Mexicano, no aparece entre los primeros cinco en el primer periodo, mientras que en el segundo obtiene casi dos puntos (1.9%), y en el tercero aumenta a 4.1%.

Entonces, la opinión pública muestra una orientación mayoritaria de la seguridad nacional hacia elementos de orden patrimoniales y de su integridad. En ese sentido, elementos relacionados con los intereses colectivos y la protección del país tienen una recurrencia menor. Es entonces, más importante para la opinión pública su bienestar individual que el colectivo. Lo anterior muestra dos fenómenos importantes: la criminalización e individualización de la seguridad nacional (INAP, 2000:30).

La utilidad del ejercicio anterior puede extenderse a una encuesta semejante pero del periodo 2008-2009. A continuación presentamos los resultados de la Encuesta Seguridad Nacional julio-agosto 2009:

En relación con la Tabla 2, encontramos varios casos interesantes. El primero, La defensa del territorio y soberanía nacional, tiene un valor de 33% en septiembre de 2008, es decir, el primer lugar. Esta tendencia prevalece en octubre del mismo año (35%) y repite en agosto de 2009 (31%). Sin embargo, en marzo y junio de 2009 pasa al segundo lugar (20% y 21% respectivamente), para ubicarse por debajo de La protección de la población frente a las amenazas que enfrente el país (40% y 30% en el periodo señalado).

Tabla 2. Percepción sobre “seguridad nacional” 2008-2009

	2008		2009		
	Sept.	Oct.	Mar.	Jun.	Ago.
	Porcentaje				
La defensa del territorio y soberanía nacional	33	35	20	21	31
La protección de la población frente a las amenazas que enfrente el país	29	32	40	30	29
El mantenimiento del orden y de las instrucciones de gobierno	12	13	10	13	13
La defensa legítima de nuestro país frente a otros países	6	6	5	4	8
El mantenimiento de la unidad de los estados de la República	8	5	12	4	5
La protección de la democracia	4	4	4	4	6
No sabe / No contestó	8	5	9	19	8

Fuente: CASEDE (2009:402).

El segundo caso, La defensa legítima de nuestro país frente a otros países tiene un valor inicial de 6%, que está por debajo del 8% que en el mismo periodo tiene El mantenimiento de la unidad de los estados de la República tiene un valor inicial de 8% en septiembre de 2008, sin embargo, en marzo de 2009 presenta un 12%, lo que lo ubica en el tercer lugar, solamente después de La protección de la población frente a las amenazas que enfrente el país (40%). El mismo elemento, El mantenimiento de la unidad de los estados de la República tiene 5% en agosto de 2009, situándose debajo de La protección de la democracia, que en el mismo periodo tuvo 6%.

El tercer caso, No sabe / No contestó tiene un comportamiento interesante, pues en todos los casos fue superior al registro inmediato superior, es decir, La protección de la democracia. En los casos de septiembre de 2008 y octubre del mismo año, No sabe / No contestó (8% y 5% respectivamente) fue igual a los registros de El mantenimiento de la unidad de los estados de la República (8% y 5% respectivamente). En junio de 2009, No sabe / No contestó obtuvo 19%, colocándose en el tercer lugar, después de La defensa del territorio y soberanía nacional que obtuvo 21%.

Entonces, la opinión pública muestra una inconsistencia en ciertos temas, por lo que es importante ubicar los resultados numéricos con reservas. En ese sentido, sorprende que

La defensa legítima de nuestro país frente a otros países y La protección de la democracia sean los elementos con menores porcentajes.

Por otra parte, veamos el comportamiento de los ocho factores expuestos en cuadros anteriores:

Tabla 3. Núcleo de factores de riesgo para la seguridad nacional, 1998-2000

Principales factores	1998	2000		Total
	Julio	Julio	Octubre	
Crisis económica	13.6%	10.3%	10.5%	34.4%
Delincuencia	15.3%	7.8%	10.0%	33.1%
Narcotráfico	6.1%	16.8%	6.5%	29.4%
Inseguridad pública	10.7%	7.9%	8.6%	27.2%
Inestabilidad política	6.3%	7.5%	9.4%	23.2%
Gobierno corrupto e ineficiente	5.8%	8.6%	5.9%	20.3%
Conflicto armado en Chiapas	13.8%	1.5%	1.0%	16.3%
Drogadicción	8.9%	1.2%	4.6%	14.7%

Fuente: INAP (2000:23).

Un punto importante al interpretar la Tabla 3 anterior es observar el comportamiento de cada asunto, mismo que ameritaría un estudio por separado, aunque no es el objeto de este trabajo, por lo que los comentarios serán solamente derivados de un análisis de orden numérico.

El primer caso de nuestro análisis, Delincuencia, pasó de 15.3% en julio del año 1998, a una baja de casi la mitad, es decir, 7.8% en el mismo mes del año 2000. El segundo caso, Narcotráfico, pasó de 6.1% en julio de 1998, a 16.8% en el mismo mes pero del año 2000, es decir, casi triplicó su valor; para octubre del mismo año, disminuyó a 6.5%, casi una tercera parte del valor que tenía tres meses antes. El tercer caso, Conflicto armado en Chiapas, pasó dramáticamente de 13.8% en julio de 1998, a 1.5% en julio del año 2000, lo que representa casi una décima parte del valor original; para octubre del mismo año disminuyó aún más y quedó en 1.0%. El cuarto caso, Drogadicción, pasó de 8.9% en julio de 1998, a 1.2% en julio del año 2000; tres meses después, es decir, octubre del mismo año, aumentó a 4.6%.

Lo anterior no es un análisis exhaustivo porque solamente considera los datos arrojados por la encuesta, que, como señalábamos líneas arriba, no constituye necesariamente la realidad verificable con datos más científicos. No obstante, es una

ilustración de la volatilidad de la opinión pública en un momento determinado, aun cuando el periodo de estudio en el caso del año 2000 sea de solamente tres meses de diferencia entre las dos mediciones realizadas.

Es posible agrupar los valores anteriormente mencionados en categorías generales, a saber: “a) criminales o de seguridad pública; b) políticos; c) económicos; d) de subversión y e) sociales” (INAP, 2000:23). Encontramos que los primeros lugares fueron ocupados por elementos relacionados con criminalidad y seguridad pública, mientras los temas sociales estaban en el quinto y último sitio. Por su parte, los de orden económico, inicialmente en segundo lugar, finalizaron al tercero. Finalmente, los problemas políticos estaban en el cuarto sitio en julio de 1998, pero en 2000 alcanzaron el segundo, y la subversión pasó del tercero al cuarto” (INAP, 2000:24).

Tabla 4. Población que percibe como una amenaza los siguientes temas. 2008

Temas de Seguridad Nacional	Público		Líderes	
	%	Lugar	%	Lugar
Narcotráfico	79	1	88	1
Calentamiento Global	77	2	81	2
Sida	75	3	45	8
Pobreza en el mundo	73	4	75	4
Escasez de alimento	73	5	77	3
Crisis económicas	69	6	69	5
Armas Nucleares	69	7	37	10
Terrorismo internacional	63	8	53	7
Política migratoria de Estados Unidos	51	9	66	6
Conflictos fronterizos y disputas territoriales	49	10	37	11
Guerrillas	46	11	30	14
Cortes al suministro de energía	43	12	40	9
Conflictos violentos étnicos o religiosos	37	13	31	13
Inmigrantes indocumentados	37	14	18	16
Liderazgos populistas	37	15	36	12
China como potencia mundial	32	16	20	15

Fuente: CASEDE (2009:393).

La interpretación de la tabla anterior arroja nueve casos interesantes. El primero de ellos es que el Narcotráfico ocupa el primer lugar tanto para el Público como para los Líderes. Al respecto es importante revisar el comportamiento de los cárteles de la droga en México.

El segundo caso es que el Sida es más importante para el Público (3er lugar) que para los Líderes (8º lugar). El tercer caso es la Escasez de alimentos, que para el Público ocupa el 5º lugar, mientras que para los Líderes alcanza el 3º. El cuarto caso es el relativo a las Armas nucleares, que registra un 7º lugar para el Público, aunque un 10º para Líderes.

El quinto caso, la Política migratoria de Estados Unidos tiene un 6º lugar para los Líderes y un 9º lugar para el Público. El sexto caso, Guerrillas, tiene un 11º lugar para el Público y un 14º lugar para los Líderes. El séptimo caso, Cortes al suministro de energía, registra un 9º lugar para el Público y un 12 lugar para el público. El octavo caso, Inmigrantes indocumentados, presenta un 14º lugar para el Público y un 16º lugar para los Líderes. El noveno caso, Liderazgos populistas, tiene un 12º lugar para los Líderes y un 15º lugar para el Público.

Tabla 5. Amenazas a la seguridad nacional de México 2008-2009

Amenazas	2008		2009		
	Sept.	Oct.	Mar.	Jun.	Ago.
	Porcentaje				
Delincuencia organizada	37	34	38	37	47
Inseguridad pública	15	19	19	21	15
El fenómeno del secuestro	5	6	8	6	8
Terrorismo	6	7	7	5	3
Corrupción	6	7	7	8	7
Pobreza y desigualdad	2	5	6	2	5
Grupos armados	9	10	4	7	7
Pérdida de competitividad económica internacional	3	2	2	3	2
Movimiento en contra del gobierno	5	2	1	5	2
Violación de la soberanía e independencia nacionales	4	2	1	1	1
Desastres naturales	1	2	1	2	1
Otros	1	N.D.	N.D.	1	N.D.
No sabe / No contesto	6	3	6	3	2

Fuente: CASEDE (2009:403).

En ese sentido, podemos afirmar que las diferencias entre las percepciones del público y los líderes son importantes, aunque no son tan significativas, pues la distancia mayor entre un caso y otro fue de 5 lugares, correspondiente al caso del Sida.

Es importante revisar la Tabla 5, pues la pregunta sobre las principales amenazas a la seguridad nacional de México entre 2008 y 2009 arroja datos interesantes. El primer caso, Delincuencia organizada, ocupó siempre los porcentajes más altos con registros superiores al 34% (37%, 34%, 38%, 37% y 47%, respectivamente). El segundo caso, Inseguridad Pública, siempre ocupó el segundo lugar con registros superiores al 15% (15%, 19%, 19%, 21% y 15%, respectivamente). El tercer caso, El fenómeno del secuestro, ocupó el cuarto lugar en septiembre y octubre de 2008 (5% y 6%, respectivamente).

El cuarto caso, Terrorismo, presentó una caída importante hasta llegar al séptimo lugar en agosto de 2009 (3%). El quinto caso, Pobreza y desigualdad, registró tendencias contradictorias, pues llegó de 2% (septiembre 2008) a 5% (octubre 2008), luego tuvo incremento a 6% (marzo 2009) y enseguida un desplome a 2% (junio 2009) y finalmente un nuevo incremento al 5% (agosto 2009), lo que en este caso muestra la volatilidad de la opinión pública.

El sexto caso, Grupos armados, mostró un comportamiento peculiar, pues pasó de 9% (septiembre 2008) a 10% (octubre 2008), y luego un desplome al 4% (marzo 2009) para después alcanzar un 7% (junio 2009) y permanecer igual en 7% (agosto 2009). Finalmente, el séptimo caso, Violación de la soberanía e independencia nacionales, mostró una tendencia a la baja, pasando de 4% en septiembre de 2008, hasta llegar a 1% en marzo de 2009 y permanecer igual hasta agosto del mismo año.

En relación con la Tabla 6, Amenazas externas a la seguridad nacional de México 2008-2009, encontramos casos interesantes. El primer caso, El tráfico de drogas hacia México, presentó registros superiores al 43%, ubicándose en primer lugar en las cinco mediciones. El segundo caso, El tráfico de armas hacia México, muestra una tendencia a la alza, aunque inconsistente, pues de 19% (septiembre 2008) pasó a 17% (octubre 2008), para luego crecer hasta 22% (marzo 2009) y caer hasta 15% (junio 2009) y después alcanzar el 21% (agosto 2009).

Tabla 6. Amenazas externas a la seguridad nacional de México 2008-2009

	2008		2009		
	Sept.	Oct.	Mar.	Jun.	Ago.
	Porcentaje				
Amenazas externas					
El tráfico de drogas hacia México	45	49	47	43	53
El tráfico de armas hacia México	19	17	22	15	21
Una crisis financiera internacional	9	11	13	15	12
Un ataque de terroristas	3	7	4	4	4
Un ataque de otro país a México	7	4	3	5	2
Desastres naturales por cambio climático	4	4	1	5	2

Fuente: CASEDE (2009:404).

El tercer caso, Un ataque terrorista, tuvo un incremento importante entre septiembre y octubre de 2008 (de 3% a 7%, respectivamente), y luego una baja a 4% en marzo de 2009, registro que permaneció igual en junio y agosto del mismo año. El cuarto caso, Desastres naturales por cambio climático, presenta una tendencia a la baja, aunque inconsistente, pues pasó de 4% en septiembre y octubre de 2008, a 1% en marzo de 2009, para después subir a 5% en junio y terminar en 2% en agosto del mismo año.

Después de revisar las tablas anteriores, podemos afirmar que la percepción de la ciudadanía respecto del concepto de seguridad nacional no necesariamente corresponde con los asuntos comprendidos en la Agenda Nacional de Riesgos. En ese sentido, las amenazas percibidas por la ciudadanía pueden tener un carácter volátil respecto de la temporada en que las encuestas sean levantadas, pues la información disponible respecto de los asuntos públicos, hace que unos tengan mayor difusión que otros, consecuentemente, mayor arraigo en la opinión pública.

La seguridad nacional tiene un carácter estratégico en tanto se asocia directamente con la continuidad y desarrollo de la nación, por lo que la agenda correspondiente incluye asuntos de orden estratégico. Es decir, aquellos que pueden favorecer oportunidades o poner en riesgo la viabilidad del proyecto nacional, como agua, ecología, economía, y pobreza (INAP, 2000:33).

Entonces, resulta imprescindible considerar permanentemente la opinión de la ciudadanía en la determinación de los asuntos estratégicos, ya que sus percepciones

dictarán las posibles conductas que frente a decisiones estructurales, tenga la sociedad, lo que podría implicar su aprobación o rechazo. Recordemos que en un entorno democrático, la participación es fundamental en el respaldo de las políticas y acciones de gobierno (INAP, 2000:33).

En ese sentido, cobra vigencia la necesidad de debatir los temas anteriormente expuestos para enriquecer los ejercicios analíticos y programáticos.

5. Ideas Conclusivas

5.1 Conclusiones

En el marco de la inteligencia para la seguridad nacional, su componente estratégico es clave para la toma de mejores decisiones. Entonces, resulta equivocado ignorar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas, y más en el caso de la seguridad nacional, ya que la población es la principal beneficiaria. En consecuencia, la población debe ser corresponsable junto con el gobierno y sus servicios de inteligencia. Asimismo, el flujo de información debe ampliarse para que la sociedad conozca el tema y el gobierno debe informar oficialmente su postura sobre ciertos temas.

Tratándose de un tema que implica la supervivencia del Estado, la fusión en las actividades de los servicios de inteligencia implica una mayor coordinación y cooperación, aunque va más allá: se requieren operaciones conjuntas. En ese sentido, y reconociendo que la fusión es llamarle de otro modo a una realidad, lo cierto es que debemos aprovechar la moda conceptual y fijar mayores mecanismos de articulación de modo que ninguna organización gubernamental que haga inteligencia esté fuera de la comunidad en la materia.

En cuanto a la relación de los demás países con México en relación con los servicios de inteligencia, es fundamental establecer las prioridades que deben alcanzarse, como apoyo técnico, capacitación, intercambio de información, etc. a fin de clarificar los alcances de dichas alianzas. No hacerlo es arriesgarse a que sucedan revelaciones incómodas y puedan afectarse las relaciones diplomáticas con los socios estratégicos de nuestro país.

Un punto adicional es el hallazgo en los ordenamientos jurídicos de México en los últimos 200 años y que nos permiten observar la ruta legal de la seguridad en cuanto a la defensa del territorio frente a amenazas externas. Asimismo, es fundamental el tema de la seguridad interior, pues hoy día se debaten ciertas propuestas orientadas a mejorarla. No debemos perder de vista que nuestra herencia jurídica es lo que nos permite explicar la realidad normativa actual.

5.2 Aportaciones

La principal aportación de este trabajo es la reflexión histórica, jurídica y organizacional sobre el sistema de inteligencia en perspectiva comparada, pero enfocado al caso mexicano. Esto es una contribución a la gestión pública en tanto retoma la propuesta de crear una comunidad de inteligencia para la seguridad nacional que esté encabezada por el CISEN bajo la lógica de una instancia de fusión, y con el propósito de auxiliar a los funcionarios de los tres órdenes de gobierno a la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

Esta investigación tuvo como propósito inicial resolver la cuestión sobre la utilidad de los servicios de inteligencia y la utilidad de que funcionen adecuadamente. Asimismo, la cultura de la inteligencia para la seguridad nacional implica un paso clave: vincular a la sociedad con el gobierno en la preservación del Estado Mexicano y evitar incomprensiones que impidan lograrlo eficazmente.

Finalmente, al conocer la opinión pública en relación con la seguridad, será posible anticipar las posibles rutas temáticas para preparar nuevas políticas que respondan a las inquietudes de la ciudadanía. Aprovechar su participación y favorecer dicha cultura es una apuesta estratégica que debe tomarse con plena convicción democrática.

Es fundamental contar con programas de posgrado en Inteligencia para la Seguridad Nacional porque eso permitirá la formación y especialización tanto de cuadros directivos para los servicios de inteligencia como para fortalecer la investigación académica del tema. Esto contribuirá notablemente a la apertura de un nuevo mercado educativo y al mismo tiempo al desarrollo de nuevas líneas de investigación en la materia.

5.3 Prospectiva y Nuevas Líneas de Investigación

En una lógica prospectiva, esperamos que la comunidad de inteligencia logre constituirse en México, pues eso redundará en un beneficio para el Estado en su conjunto. Es indispensable lograrlo bajo esquemas de participación social y transparencia para favorecer el interés de la ciudadanía y dotar de legitimidad al proceso. En esa lógica, es de esperarse que independientemente de qué partido político gobierne, tendremos cada vez más impulso a las tareas de inteligencia en lugar de reaccionar sobre hechos consumados, pues eso distrae las actividades de carácter estratégico.

Para futuras investigaciones será necesario revisar el alcance de la nueva legislación en materia del fortalecimiento institucional de los servicios civiles de seguridad nacional en México y de esa manera, formular estudios comparados con otros países a fin de verificar si hemos logrado avances importantes en la materia.

Asimismo, es fundamental reconocer que los retos de los servicios de inteligencia pueden enfrentarse mejor apoyando las capacidades de sus miembros —Ingenio, adiestramiento profesional integridad intelectual y sabiduría (Kent, 1967:81)—, pues ellos constituyen la piedra sobre la cual se basa el sistema en su conjunto. Entonces, deben prepararse para satisfacer demandas diversas (Kent, 1967:91-92), pues “las organizaciones de inteligencia deben parecerse un poco a una gran universidad” (Kent, 1967:90), incluyendo la función bibliotecaria (Kent, 1967:149) para fortalecer el esquema de investigación que mencionábamos. La actualización debe ser una premisa irrenunciable.

Es indispensable que tanto los miembros de los servicios de inteligencia como los especialistas en el tema tengan pasión por la investigación y el análisis porque su materia cotidiana es el descubrimiento de nuevos hechos y nuevas relaciones entre los hechos (Kent, 1967:124). En ese sentido, es importante vincular mejor a los tomadores de decisiones con quienes les suministran los insumos informativos, pero sin comprometer la objetividad analítica (Kent, 1967:197).

Finalmente, la inteligencia auxilia a los arquitectos de la política (Kent, 1967:199),, quienes deben confiar en sus servicios y —en suma— satisfacer a su cliente

Fuentes de Consulta

Bibliográfica

- Aguayo, S. (2001) *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Editorial Grijalbo.
- Alegre, A. (2000), “Introducción” en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. *Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000. Selección de encuestas de opinión sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos sobre la Seguridad Nacional*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Arteaga, L. (2012) *Seguridad Nacional e Inteligencia en México: Hacia un nuevo enfoque gubernamental*, Tesina de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Asesor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Balcázar, I. (2007) *La influencia de las maras en México: un problema de inteligencia gubernamental*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Baños, P. (2008) “Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 4 (julio-noviembre 2008), Directores: Fernando Velasco y Diego Navarro, Madrid, España.
- Berúmen, E. (2000) “Prólogo” en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. *Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000. Selección de encuestas de opinión sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos sobre la Seguridad Nacional*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Blanco, R. (2002) “Prólogo” en Ruíz, C. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Calderón, J. y Salgado, E. (2000) “El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

- CASEDE, (2009) “Gráfico 36. ¿Qué entiende usted por seguridad nacional?”, en Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México.
- CISEN (2009) CISEN. 20 Años de historia. Testimonios. Febrero 2009, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México.
- Chanona, A. (2010) La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Curzio, L. (2007) La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, México.
- Domínguez, J. (2010) “Derecho y Seguridad Nacional en México: La inteligencia bajo control” en Inteligencia y Seguridad Nacional. Lecturas Básicas de Inteligencia 1, Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México. Texto de Circulación Restringida.
- Esteban, M. (2007) “Reflexiones sobre las fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia Estratégica en los Servicios de Inteligencia para la Seguridad”, en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia, Plaza y Valdés Editores, Madrid.
- García, M. (1962) “Introducción”, en Botero, Giovanni, La razón de Estado y otros escritos, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Venezuela.
- Gelman, O. y Gelman, G. (2012) “Vulnerabilidades de los procesos de elaboración y empleo de inteligencia”, en Tello, J. et al. (coords.) Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano, ITESM / Plaza y Valdés, México.
- Gobierno de España (2013) Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno, España.
- González, J. (2000) “Introducción” en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000. Selección de encuestas de

- opinión sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos sobre la Seguridad Nacional. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Hernández, M. (2001) El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Hernández-Vela, E. (2003) Diccionario de Política Internacional, Porrúa, México.
- Herrera-Lasso, L. (2010a) “Capítulo 6. Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.) Los Grandes Problemas de México. Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior, El Colegio de México.
- Herrera-Lasso, L. (2010b) “El quehacer de la inteligencia para la seguridad nacional” en Inteligencia y Seguridad Nacional. Lecturas Básicas de Inteligencia 1, Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México. Texto de Circulación Restringida.
- Herrera-Lasso, L. (2011) Servicios de Inteligencia en el orden mundial. Lecturas Básicas de Inteligencia 8, Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México. Texto de Circulación Restringida.
- INAP, (2000) Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000. Selección de encuestas de opinión sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos sobre la Seguridad Nacional. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Jeannetti, E. (2007) Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México.
- Katz, F. (1982/2011) La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la Revolución mexicana, Ediciones Era, México.
- Kent, S. (1967) Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana, Pleamar, Buenos Aires.
- Laborde, A. y Villarreal, M. “Introducción” en Tello, J. et al. (coords.) Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano, ITESM / Plaza y Valdés, México.

- Laveaga, G. (2008) *Hombres de Gobierno*, Aguilar, México.
- Lefebvre, S. (2011) “Las dificultades y los dilemas de la cooperación internacional en inteligencia”, en Herrera-Lasso, L. (coord.) *Servicios de Inteligencia en el orden mundial. Lecturas Básicas de Inteligencia 8*, Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México. Texto de Circulación Restringida.
- Márquez, R. (2000) “Estado, seguridad nacional y cooperación multinacional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México.
- Medina, E. (2003) “Mensaje”. Consultado en agosto de 2011, recuperado de: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/59-2003_METODOLOGIA_VALUACION_PALABRAS_EDUARDO_MEDINA.pdf
- Mendes, A. (2000) “El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Pichardo, I. (2003) “27. Relaciones Exteriores, Seguridad Pública y Gobernación”, en *Introducción a la nueva administración pública en México. Vol. I. 3a. ed.* INAP. México.
- Piñeyro, J. (2001) “La seguridad nacional con Zedillo”, en *Foro Internacional*, XLI-4, octubre-diciembre, El Colegio de México.
- Rico, J. et al. (2012) “La evolución de las Agencias de Inteligencia en México”, en Tello, J. et al. (coords.) *Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano*, ITESM / Plaza y Valdés, México.
- Rivera, M. (2010) “Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos. Teorías, métodos, hallazgos y desafíos”, en *Revista Política y Gobierno*, volumen XVII, número 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Rodríguez, C. (2011) “La Comunidad de Inteligencia en Estados Unidos después de 2001”, en Herrera-Lasso, L. (coord.) *Servicios de Inteligencia en el orden mundial. Lecturas Básicas de Inteligencia 8*, Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México. Texto de Circulación Restringida.

- Ruíz, C. (2002) *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Santos, M. (1995) *La esencia de la seguridad nacional*, Centro de Estudios Superiores Navales, México.
- SEGOB (2008) *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México.
- Serrano, M. (1998) “Orden público y seguridad nacional en América Latina”, en *Foro Internacional*, XXXVIII-1, Enero-marzo, El Colegio de México.
- Shulsky, A. (1993) *Guerra silenciosa: Comprensión del mundo de la inteligencia*.
- Sims, J. (2011) “Cooperación Internacional en Inteligencia: Demonios, pactos y detalles”, en Herrera-Lasso, L. (coord.) *Servicios de Inteligencia en el orden mundial. Lecturas Básicas de Inteligencia 8*, Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México. Texto de Circulación Restringida.
- Tello, J. (2012) “Prólogo”, en Tello, J. et al. (coords.) *Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano*, ITESM / Plaza y Valdés, México.
- Ugarte, J. (2000) *Legislación de Inteligencia. Legitimidad y Eficacia*, Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM), Guatemala.
- Uvalle, R., (2005) “Ciudadanía y administración pública” en León, J. y Olvera, J. (coord.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Villanueva, E. (2007) “Seguridad Nacional, Información y Poder Legislativo”, En Villanueva, E. (Coord.) *Derecho de la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 378, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Consultado en octubre de 2013, recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2404/15.pdf>
- Ward, E. (1998) “Inteligencia, Globalización y Política”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 98, México.

Electrónica

CISEN (2013) Ex directores generales, Consultado en noviembre de 2013, recuperado de:

<http://www.cisen.gob.mx/cisenExDG.html>

Gil-García, J. (2008) Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones, Documento de Trabajo del CIDE Núm. 212, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, Consultado en noviembre de 2013, recuperado de:

<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20212.pdf>

Georgetown University (2013) Center for Security Studies, consultado en noviembre de 2013, recuperado de: <http://css.georgetown.edu/ssp/>

Milenio (2013) “Brasil tendrá satélite propio tras escándalo de espionaje”, en Sección Internacional, 28 de noviembre, Consultado en noviembre de 2013, recuperado de: http://www.milenio.com/internacional/Brasil-satelite-propio-escandalo-espionaje_0_198580608.html

Wikileaks (2013) What is Wikileaks? Consultado en noviembre de 2013, recuperado de: <http://wikileaks.org/About.html>

Documentos Oficiales y Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en octubre de 2013, recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, consultado en octubre de 2013, recuperado de: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

Ley de Seguridad Nacional, consultada en octubre de 2013, recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>