



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**CAMPUS ARAGÓN**

**SERVICIOS DE INTELIGENCIA CIVILES EN  
EL MUNDO, PESOS Y CONTRAPESOS. LOS  
CASOS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS.**

**T E S I S      P R O F E S I O N A L**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**  
**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**  
**P R E S E N T A :**  
**EULALIO SALAZAR MACIAS**

**ASESOR : LIC. ALEJANDRO BECERRA GELÓVER**

**MÉXICO**

**2005**

m 344457



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Entrega a la Dirección General de Asesoría de la  
MAG y difusión en forma de información a cargo  
del estado de los recursos financieros.

AGENCIARIO Salazar Macias  
Eulalio 5-04-2005

FECHA: \_\_\_\_\_  
FIRMA: 

*A la única Institución de Seguridad Social*

*que realmente funciona en México ....*

*la familia.*

## ÍNDICE

Introducción . . . . .	4
<b>1.- EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.</b> . . . . .	<b>15</b>
1.1.- Antecedentes. . . . .	16
1.1.1.- La Segunda Guerra Mundial y sus secuelas. . . . .	18
1.1.2.- El Acta de Seguridad Nacional de 1947 ( <i>National Security Act of 1947</i> ). . . . .	22
1.1.2.1.- Formas de control institucional que contempla el Acta de Seguridad Nacional de 1947. . . . .	24
1.1.3.- Los primeros años de la CIA. . . . .	27
1.1.4.- El desarrollo de la Comunidad de Inteligencia. . . . .	29
1.2.- Acontecimientos que dieron forma al actual sistema de rendición de cuentas. . . . .	35
1.2.1.- La Comisión Rockefeller. . . . .	35
1.2.2.- El Comité Church. . . . .	35
1.2.3.- La Comisión Murphy. . . . .	36
1.2.4.- El Comité Pike. . . . .	36
1.2.5.- El caso Irán – Contra. . . . .	39
1.3.- El Control Constitucional. . . . .	40
1.3.1.- El control por el Ejecutivo. . . . .	41
1.3.2.- El control por el Legislativo. . . . .	44
1.3.3.- El control por el Poder Judicial. . . . .	49
1.4.- Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo del 2004 ( <i>Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004</i> ). . . . .	52
1.4.1.- Reformas a la Comunidad de Inteligencia. . . . .	53
1.4.2.- Otras implementaciones no relacionadas con la Comunidad de Inteligencia. . . . .	55
1.4.3.- Recomendaciones adicionales de la Comisión 9 / 11, implementadas por la nueva Ley. . . . .	56
1.4.4.- De los controles establecidos por la nueva Ley. . . . .	59
1.5.- Comentarios al capítulo. . . . .	61
<b>2.- EL CASO DE MÉXICO, LOS ORIGENES.</b> . . . . .	<b>64</b>
2.1.- Los orígenes. . . . .	65
2.1.1.- El Departamento Confidencial 1924 – 1946. . . . .	66
2.1.2.- La creación de una élite, La DFS 1947. . . . .	72
2.1.3.- Los años de apogeo 1958 – 1985. . . . .	78
2.1.3.1.- La gestión de Don Fernando 1965–1970. . . . .	79

2.1.3.2.- La era de Javier García Paniagua y Miguel Nazar Haro 1977 – 1982.	81
2.1.3.3.- La debacle, José Antonio Zorrilla Pérez, 1982 – 1985.	82
2.1.3.3.1.- Los Casos Buendía y Camarena.	83
2.1.4.- Jorge Carrillo Olea, la reestructuración 1985 – 1989.	86
2.2.1.- El DISEN (Dirección de Investigación y Seguridad Nacional).	88
2.1.5.- Los casos más significativos.	91
2.1.6.- Comentarios al capítulo.	95
<b>3.- EL CISEN Y LOS NUEVOS DESAFIOS A LA SEGURIDAD     NACIONAL.</b>	<b>97</b>
3.1.- Una descripción del CISEN, 1989 - 2000.	98
3.2.- Algunas deficiencias del CISEN.	102
3.3.- El problema para definir la seguridad nacional.	105
3.4.- La agenda de seguridad nacional y sus nuevas conminaciones.	107
3.4.1.- Narcotráfico y grupos armados.	108
3.4.2.- Debilidad institucional.	113
3.4.2.1.- Sistema político.	113
3.4.2.2.- Sistema económico.	121
3.4.2.3.- Sistema institucional.	122
3.5.- La base para la seguridad nacional.	125
3.6.- Recomendaciones al capítulo.	126
<b>4.- LOS CASOS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS ANALOGÍAS     Y DIVERGENCIAS.</b>	<b>129</b>
4.1.- Fundamento legal del CISEN.	130
4.2.- Ley de Seguridad Nacional.	132
4.2.1.- Particularidades.	133
4.2.1.1.- Del Consejo de Seguridad Nacional.	136
4.2.1.2.- Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.	138
4.2.1.3.- De la información de inteligencia.	139
4.2.1.4.- De las intervenciones de comunicaciones.	140
4.2.1.5.- Del acceso a la información.	141
4.2.1.6.- Del control por el legislativo.	141
4.3.- Puntos de convergencia sobre la Ley.	142
4.4.- De las divergencias y analogías entre los servicios de inteligencia norteamericanos y mexicanos.	145
4.4.1.- Del fundamento jurídico.	146
4.4.2.- De la Organización.	147
4.4.3.- De las competencias.	150
4.4.4.- Del Control.	151
4.4.4.1.- Del control por el Ejecutivo.	151
4.4.4.2.- Del control por el Legislativo.	152

4.4.4.3.- Del control por el Poder Judicial.	153
4.4.4.4.- de los reportes de los titulares de los servicios hacia el Legislativo.	154
4.5.- Divergencias de fondo.	155
4.6.- Comentarios acerca de la Ley.	157
4.7.- Recomendaciones acerca de la Ley.	160
4.8.- Comentarios al capítulo.	162
<b>CONCLUSIONES FINALES.</b>	164
<b>ANEXO: LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.</b>	169
<b>LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.</b>	178
<b>FUENTES CONSULTADAS.</b>	181

## INTRODUCCIÓN

La influencia que han ejercido los Estados Unidos de Norteamérica sobre todo el hemisferio, tiene su demostración más clara en el hecho de que la gran mayoría de los países americanos, entre ellos México, al llegar a su vida independiente emularon la forma de gobierno de la nación del norte y al paso del tiempo adoptaron diversos tipos de instituciones a semejanza de las que se originaron en Estados Unidos. Los servicios de inteligencia son un ejemplo. Sin embargo, los servicios de inteligencia civiles en nuestro país, no han alcanzado la madurez de sus homólogos norteamericanos y actualmente se encuentran en una fase de transición en la cual resulta importante mirar una vez más hacia la nación de las barras y las estrellas, con el fin de orientar el rumbo que deben tomar los servicios de inteligencia en México, ya que en el caso de Estados Unidos, este tipo de servicios representa una de las formas más acabadas en cuanto a rendición de cuentas se refiere.

El alcance del tema seleccionado se circunscribe a un análisis comparativo de la trayectoria de los servicios de inteligencia civiles en México y en Estados Unidos, destacando en el caso de México al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) por ser la única institución civil especializada en la materia. Por otro lado se profundiza de manera significativa en los mecanismos de control que norman las funciones de ambos servicios de inteligencia. En otras palabras se pretende evaluar la eficiencia con la cual han operado los servicios de inteligencia en México, tomando como punto de referencia el caso norteamericano.

En cuanto a México es importante estudiar la Ley de Seguridad Nacional aprobada el 9 de diciembre de 2004, a fin de emitir algunas apreciaciones al respecto. De igual modo en el caso norteamericano es indispensable abordar la nueva ley de inteligencia aprobada el pasado 17 de diciembre de 2004, ya que representa el inicio del proceso de reestructuración de la comunidad de inteligencia, hecho cuya razón de ser se debe en gran medida a la necesidad de adaptar los servicios de inteligencia al nuevo escenario internacional.

En razón de lo anterior resulta indispensable hacer un análisis comparativo de las responsabilidades, entendidas éstas, como los pesos y contrapesos, ya sea jurídicos o políticos, que norman y acotan la vida de los servicios de inteligencia en México, y los Estados Unidos de Norteamérica.

Los gobiernos, desde su origen y a través de todas sus formas han tenido instituciones encargadas de recabar con la mayor confidencialidad posible, información de calidad, oportuna y veraz, sobre determinados sucesos y personas, a efecto de enriquecerla, mediante su análisis y entregarla bajo el nombre de inteligencia a quienes toman las decisiones. La organización de dichas instituciones, en la mayoría de los casos es bastante similar. El área de investigación obtiene datos de fuentes abiertas o encubiertas (para realizar esta actividad se vale de agentes y/o redes de información voluntarios o pagados). Una división fundamental es la que esta encargada de analizar y procesar la información. Otra función es evitar que los enemigos de la seguridad nacional accedan a información vital y dependiendo del tipo de régimen de gobierno, pueden recibir el encargo de hacer operaciones ya sea secretas o clandestinas contra clasificados como potenciales enemigos del Estado. Estas instituciones orientan sus actividades de acuerdo a una agenda de riesgos que incluye las principales amenazas a la seguridad nacional. Todo ello a efecto de preservar la supervivencia del Estado.

En teoría, las instituciones de inteligencia son organizaciones de élite altamente profesionalizadas que responden a los intereses del Estado y que están alejadas de disputas por el poder de partidos o grupos. En realidad, su eficacia, profesionalismo, poder, métodos y perfil se dan en función de su liderazgo y de la relación que guarden con la sociedad y su gobierno, es decir, son el reflejo de la sociedad a la que sirven y de la cual derivan su poder e idiosincrasia. En un país autoritario no hay controles sobre los servicios de inteligencia que viven en la sombra y que responden a intereses sectarios o de grupo. En una democracia, por el contrario, son supervisados por la sociedad (generalmente por el poder legislativo) para asegurarse que actúan en defensa de intereses nacionales legítimos, que definen con objetividad la agenda de riesgos, y sus métodos se apegan a la legalidad. Para que esto último sea posible es

necesario que la sociedad conozca lo que sucede en ese ámbito y, para ello, es necesario comprender su funcionamiento.

Sin duda, uno de los principales cuestionamientos que se hizo el gobierno del Presidente Vicente Fox fue el ¿qué hacer? con un sistema de inteligencia que más que ser un centro de análisis para mejorar el proceso de toma de decisiones, muchas veces ha tenido la función de instrumento de espionaje del partido o grupo en el poder.

Lo anterior obliga a plantearse la pregunta de ¿cuál debe ser el papel que ocupan los servicios de inteligencia dentro del proceso de toma de decisiones? a fin de evitar costos innecesarios por falta de profesionalización al interior de sus filas. En este rubro resulta determinante redefinir sus funciones a efecto de dar respuesta a los nuevos retos que tanto el escenario interno como externo plantean, llámense estos, narcotráfico, terrorismo, ingobernabilidad etc.

En el caso de México, resulta insoslayable el vacío jurídico en el cual han operado los servicios de inteligencia, desde su creación por Venustiano Carranza en 1918 hasta la presente administración. Lo anterior trajo como consecuencia que una gran parte de la sociedad ignorara la existencia de éstos, y por tal resultase aún más difícil, el monitoreo de las actividades realizadas por dichos servicios, ya que no se había hecho ningún intento por legislar en la materia, hasta el 9 de diciembre de 2004, día en que fue aprobada por la Cámara de Diputados la Ley de Seguridad Nacional.

En contraste, Los Estados Unidos representa hoy en día el caso más acabado en cuanto a la rendición de cuentas por parte de sus servicios de inteligencia, debido en gran medida a la basta legislación que se ha realizado en la materia, hecho que tiene su origen en la gran cantidad de conflictos bélicos de carácter internacional en que se han visto inmersos. Cabe mencionar que el primer intento formal de regular las funciones de los servicios de inteligencia tuvo verificativo en 1947, con el Acta de Seguridad Nacional, documento que sentó las bases para la actual regulación. Lo anterior arroja una diferencia abismal en lo que a rendición de cuentas se refiere, ya

que en el caso de México, se puede decir, que el marco legal de los servicios de inteligencia se encuentra en fase embrionaria.

En este contexto de pesos y contrapesos resulta importante evaluar la relación existente entre México y Estados Unidos en cuanto a los controles que acotan la vida de los servicios de inteligencia en ambos países, a efecto de establecer parámetros y directrices a seguir en la actual coyuntura por la cual atraviesan los servicios de inteligencia mexicanos.

## **SOBRE LA HIPOTESIS**

El eje rector de la presente investigación parte de la premisa de que cualquier servicio de inteligencia (en un régimen democrático) que no cuente con un contrapeso eficiente o que no exista una entidad ante la cual tenga como obligación rendir cuentas no podrá cumplir con su principal función, de aportar información privilegiada y procesada, a fin de preservar la integridad del Estado. En este ámbito cabe destacar que desde su creación y hasta el 9 de diciembre del 2004, día en que fue aprobada la Ley de Seguridad Nacional, los servicios de inteligencia han dependido del Ejecutivo Federal, y por tal, sólo a éste han rendido informe de sus labores. Lo anterior trajo como consecuencia, que el ejecutivo hiciera uso de éstos, a fin de satisfacer sus intereses personales y de grupo, dejando de lado su función principal.

El desarrollo de esta investigación se apoya también en otras premisas importantes que sugieren que:

- Un servicio de inteligencia ineficiente puede poner en riesgo la seguridad nacional, no en el estricto sentido de la existencia misma del Estado, pero sí en la integridad de sus instituciones, por ejemplo, el narcotráfico no pretende destruir a las instituciones del Estado, no obstante requiere que estas sean débiles para de este modo poder infiltrarlas y poder operar.

- Otros elementos que a la fecha no se han considerado como materia de seguridad nacional debido a la limitada concepción de la misma, ya que en el caso de México ésta siempre ha estado asociada a grupos subversivos, son algunos grupos de interés que en la actualidad cuentan con una capacidad considerable de movilización de masas, además de ubicarse en una posición estratégica para ejercer presión, tal es el caso de los sindicatos, en especial el de electricistas y el de petroleros, así como algunos pequeños partidos políticos que más que coadyuvar al proceso de democratización, contribuyen a la ingobernabilidad ya que fungen como instrumento de presión de intereses sectarios.
- Profesionalizar dichos servicios a fin de proporcionar información fidedigna, en una época en la cual han surgido nuevos actores capaces de crear un poder paralelo al Estado, tal es el caso de los grupos armados y el narcotráfico que hasta hoy han mostrado una mayor capacidad para infiltrar a las instituciones del Estado, tal es el caso de la República de Colombia.
- Prospeccionar los nuevos actores a considerar como potenciales elementos nocivos para la seguridad nacional, tales como la debilidad institucional, entendida ésta como ingobernabilidad.
- Los objetivos de los servicios de inteligencia de Estados Unidos y México, son distintos debido al grado y naturaleza de la influencia de ambas naciones.

## **SOBRE LOS OBJETIVOS**

El objetivo principal del presente trabajo, es demostrar que un servicio de inteligencia, cuyas funciones no estén acotadas por un marco jurídico adecuado, fácilmente podrá convertirse en rehén del interés del grupo en turno en el poder, soslayando su principal función de proteger la integridad del Estado. De lo anterior se derivan algunos objetivos secundarios:

- Profundizar en las causas que condujeron a la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad.

- Analizar la actual estructura del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).
- Definir el concepto de seguridad nacional de acuerdo al entorno mexicano. Lo anterior se deriva de la asimetría entre la concepción mexicana y la norteamericana, ya que ésta última permea la mayor parte del ejercicio académico en la materia.
- Delimitar los tres pilares básicos de la gobernabilidad, ya que ésta es por mucho la base de la seguridad nacional.
- Contribuir al estudio de los sistemas de inteligencia desde la óptica de las relaciones internacionales.

## **SOBRE EL MARCO TEÓRICO**

En lo concerniente al marco teórico, el método seleccionado para la realización de la presente investigación se basa en el análisis y la confrontación de la historia de los servicios de inteligencia en México y en los Estados Unidos de Norteamérica, desde la perspectiva del realismo político. Se parte de la idea de que los sistemas de inteligencia son un mecanismo institucional que busca preservar la supervivencia del Estado, principio que es un elemento central de la teoría realista.

Dentro del realismo político la obra más representativa resulta ser, *Politics Among Nations, the struggle for power and peace* de Hans Morgenthau, motivo por el cual dicha obra es tomada como punto de referencia para el presente trabajo. Al respecto cabe mencionar que dicha obra fue desarrollada en el contexto de la guerra fría y que la lucha contra el comunismo fue en gran medida el catalizador en la formación de los servicios de inteligencia en muchos de los países pertenecientes al llamado mundo occidental liderado por los Estados Unidos.

Dentro del realismo político el poder es la clave de la cooperación. Dado lo conflictivo y anárquico del mundo internacional, la tendencia natural del Estado y su objetivo central es adquirir el mayor poder posible, ya que lo que el Estado puede hacer en la política

internacional depende del poder que posee. La política internacional se define en última instancia como la lucha por el poder. El poder es, de esta forma, tanto un medio para un fin como un fin en sí mismo. En un mundo en el que todos los Estados luchan por el poder, el interés nacional puede identificarse con la supervivencia del Estado, es decir, la protección de su identidad física, política y cultural, contra los ataques de otros Estados. Sólo una vez asegurada la supervivencia, el Estado puede perseguir intereses de menor rango. Dicho de otro modo, todo Estado dirá que su objetivo básico es la paz, cuando la verdad es que es su supervivencia; a ella se supedita todo, incluyendo la paz en caso necesario.

Nos queda ahora por determinar cuán importante (dentro del realismo político) resulta la contribución del Estado a la paz interna. La respuesta a esta interrogante es doble. La contribución del Estado a la paz interna es indispensable, pero no es en sí misma suficiente. Grupos sociales hostiles podrían emplear los medios que estuvieran a su disposición a fin de lograr los objetivos que consideran vitales, ya que la historia de las sociedades nacionales demuestra que ningún grupo político, religioso, económico o regional ha sido capaz de resistir durante mucho tiempo la tentación de encauzar sus reclamos mediante métodos violentos, toda vez que pensó que podía hacerlo sin demasiados riesgos. Por más solidamente que los demás factores sociales hayan podido apoyar la causa de la paz, su eficacia no consiguió sobrevivir demasiado a la promesa de una rápida y definitiva victoria que la violencia siempre ofrece a su poseedor. Así las sociedades nacionales se han desintegrado y dividido en cierto número de unidades más pequeñas, ya fuese temporaria o permanentemente, cada vez que el Estado fue incapaz de mantener el monopolio de la violencia organizada y de emplear con eficacia cualquier medio de violencia que aún conservara, con el fin de mantener la paz y asegurar su propia supervivencia. Es precisamente en este aspecto en el cual se inserta la importancia de los servicios de inteligencia como medio para asegurar la supervivencia del Estado, ya que según el realismo político, la diferencia entre la política externa e interna no es más que una diferencia de grado no de naturaleza.

Por otro lado cabe señalar que la democracia tiene un doble requerimiento: proteger los derechos de los individuos mediante instituciones y proteger a los individuos contra las instituciones. No obstante en el caso de la democracia mexicana, resulta difícil establecer controles eficientes debido en gran medida a que la corrupción viene del gobierno a la sociedad y de la sociedad al gobierno. Es precisamente en este ambiente de debilidad institucional donde resulta importante considerar la teoría neoinstitucionalista a efecto de entender mejor la discusión de cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos y las organizaciones. Después de todo, las instituciones tienen un efecto en los resultados políticos a través de las acciones de los individuos y las organizaciones.<sup>1</sup>

Para el neoinstitucionalismo las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más profundamente, los constreñimientos u obligaciones creados por los individuos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.<sup>2</sup> En otras palabras las instituciones son patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción. De igual manera, la presente teoría considera que el proceso de reproducción social en tenso equilibrio entre la paz y la violencia, ha ido generando dos tipos de reglas para normar el comportamiento humano: por un lado, las que establecen constreñimientos de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura, y por el otro, las reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho o el estado de derecho.<sup>3</sup>

Lo que realmente interesa aquí es resaltar la idea de que ambos tipos de reglas coexisten en diferentes combinaciones en todas las sociedades del mundo, por lo que

---

<sup>1</sup> Peter A. May y Rosemary C.R. Taylor. "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos" en *Revista conmemorativa del 25 aniversario del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*. México, D.F., 1999, p. 18.

<sup>2</sup> Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Chicago Illinois. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 8.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 20.

los regímenes políticos constituyen entramados institucionales constituidos por una mezcla muy intrincada de constreñimientos u obligaciones formales e informales, que permiten el intercambio complejo entre los seres humanos en un espacio armonioso, empero, no en todos los regímenes el carácter de las obligaciones formales es el mismo, ya que en algunos casos las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se le da a las reglas formales.<sup>4</sup>

En razón de lo anterior resulta difícil negar que en México las reglas informales no hayan rebasado ya a las reglas formales, lo cual se traduce en una grave crisis de debilidad institucional. Dicho de otro modo, al rebasar las reglas informales a las formales en cualquier régimen político, entonces las instituciones no funcionan de manera correcta y sólo desde esta óptica se puede entender la actual crisis tanto en el sistema político, jurídico y económico por la cual atraviesa México. Es precisamente en este punto donde se inserta la importancia de prestar especial atención a la institución encargada de velar por la seguridad nacional, ya que ésta también forma parte del entramado institucional, por lo que no es inmune a dicha crisis.

## **SOBRE LA ESTRUCTURA**

En lo tocante a la estructura de la presente investigación, esta constituida por una introducción, cuatro capítulos, un espacio asignado para las reflexiones finales y un apartado para las fuentes bibliográficas y hemerográficas. Resulta difícil analizar los servicios de inteligencia civiles en México sin tener un parámetro, debido a lo cual, en el primer capítulo se estudia el caso de los servicios de inteligencia civiles, en los Estados Unidos de Norteamérica. En esta sección, se hace un recorrido por la vida de dichos servicios, haciendo hincapié en los procesos y acontecimientos que dieron forma al actual sistema de pesos y contrapesos dentro del cual operan. De igual manera se aborda la nueva Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo, la cual fue firmada por el Presidente Bush el pasado 17 de diciembre del 2004.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 21.

En lo que respecta al segundo capítulo se aborda la vida de los servicios de inteligencia en México a manera de retrospectiva, tomando como coordenadas su creación en 1918 hasta la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1985, acontecimiento al cual se brinda especial énfasis, ya que fue el punto de partida de lo que hoy en día es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). En el tercer capítulo se trata la transformación derivada de la desaparición de la DFS. De igual modo se realiza una descripción analítica del actual CISEN y se define el concepto de seguridad nacional de acuerdo al actual contexto nacional e internacional, con la intención de precisar las nuevas amenazas a la seguridad nacional, para un país como México.

En el último capítulo se trata la normativa que da sustento legal al CISEN. Por otro lado, se aborda la Ley de Seguridad Nacional con la intención de evaluar su viabilidad y detectar sus deficiencias. De igual manera se analizan las analogías y divergencias entre ambos sistemas de pesos y contrapesos que regulan el funcionamiento de los servicios de inteligencia en México y Estados Unidos, a fin de emitir una apreciación sobre el rumbo que deben tomar los servicios de inteligencia en un régimen en transición como el de México.

El último segmento está dedicado a enunciar los comentarios finales que se derivan de la investigación realizada. Con ellos concluye el presente estudio el cual en esencia pretende mostrar, que son los servicios de inteligencia en México, la necesidad de que sean íntegros, profesionales y que estén acotados por un marco jurídico, debido a su importancia en el proceso de toma de decisiones, y hacer saber a la sociedad que este organismo debe servir a ella y no al Ejecutivo en turno.

De igual manera se vierten algunas apreciaciones resultantes de la comparación entre los sistemas de pesos y contrapesos que norman la vida de los servicios de inteligencia en México y Estados Unidos, apreciaciones que nos indican que los servicios de inteligencia son distintos dependiendo del grado de poder e influencia de la nación que

los acoge, dicho de otro modo, son el reflejo de la idiosincrasia de las sociedades a las cuales sirven.

Con la presente investigación se pretende incrementar el conocimiento en cuanto a la teoría del realismo político en las relaciones internacionales, ya que la razón de ser de cualquier servicio de inteligencia, es asegurar en primera instancia, la supervivencia del Estado y después coadyuvar a incrementar su poder, ya que de éste, depende el proceder de cada Estado en el escenario internacional. En esta tesitura, las relaciones internacionales resultan pues, el medio mediante el cual los Estados canalizan sus esfuerzos para obtener poder en un segundo nivel, ya que dicho comportamiento tanto en el ámbito interno como externo pueden resultar diferentes en su forma, pero no en su esencia. En otros términos la presente obra busca contribuir a entender la naturaleza y forma de las relaciones internacionales, aportando elementos inherentes al comportamiento interior de los Estados.

## CAPÍTULO I

### **1.- EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.**

La función de la inteligencia como actividad del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica (E.E.U.U.) es frecuentemente considerada como el producto de la guerra fría. En realidad mucho de lo que hoy es conocido como la Comunidad de Inteligencia (IC) fue creado y desarrollado durante ese periodo. Sin embargo, la inteligencia ha sido una función del gobierno desde la creación de la República, no importando sus diferentes formas y facetas, la inteligencia a jugado un papel determinante brindando soporte a las fuerzas militares, y dando forma a la política de los Estados Unidos hacia otras naciones.

Para poder entender los servicios inteligencia, resulta imprescindible realizar una retrospectiva en la vida de los mismos, a efecto de establecer puntos en su historia que dieron forma a su actual estructura. En este ámbito se hace hincapié en la segunda guerra mundial ya que sin duda éste acontecimiento sirvió de catalizador en lo que a la postre llegaría a ser la Comunidad de Inteligencia. De igual manera se aborda el tema de la rendición de cuentas, para lo cual resulta necesario analizar los casos que sirvieron de punto de referencia para la legislación del actual marco jurídico que acota las actividades de inteligencia en los Estados Unidos. En este rubro, es importante especificar los controles que tanto el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial ejercen sobre los servicios de inteligencia.

En este tenor, resulta esencial profundizar en la nueva Ley de Inteligencia firmada por George Bush el pasado 17 de diciembre de 2004, ya que dicha ley representa la reforma más importante que ha sufrido la Comunidad de Inteligencia desde su creación en 1947, la cual en esencia pretende hacer a los servicios de inteligencia más efectivos en su lucha contra el terrorismo. Como parte final del presente capítulo se vierten una serie de comentarios relativos a los pesos y contrapesos que acotan las actividades de los servicios de inteligencia en Estados Unidos.

## 1.1.- ANTECEDENTES

Durante la guerra de independencia el General, George Washington, fue un ávido usuario de la inteligencia. Algunas fuentes históricas indican que poco tiempo después de haber tomado el mando del Ejército continental en 1775, Washington le pagó a un agente no identificado para que viviera en Boston y le reportara mediante el uso de correspondencia secreta, los movimientos de la fuerzas británicas. En realidad Washington reclutó y puso en funcionamiento un número considerable de agentes.

Washington no fue el único en reconocer la importancia de la inteligencia en la causa de las trece colonias. En noviembre de 1775, el Congreso Continental creó el Comité de Correspondencia Secreta, con la finalidad de reunir información proveniente de las personas en Inglaterra, Irlanda y del resto de Europa que simpatizaban con la causa de las colonias.<sup>5</sup>

La inteligencia ganó prominencia durante la guerra civil, ya que tanto las Fuerzas de la Unión como las Fuerzas Confederadas evaluaron información uno del otro, además de establecer sus propias redes de espías. Los confederados establecieron el *Signal and Secret Service Bureau*<sup>6</sup> con la función básica de obtener y analizar la información desplegada en los periódicos norteamericanos. Por el lado de la Unión los Departamentos de Marina, Guerra y Estado mantuvieron cada uno sus propios servicios de inteligencia.

En 1863, la primera organización profesional de inteligencia fue establecida por las Fuerzas de la Unión, *The Bureau of Military Intelligence*. Dicho organismo estaba encabezado por el comandante del Ejército de *Potomac*, General, Joseph Hooker. El *Bureau* preparaba evaluaciones del Ejército Confederado, tales como fortaleza, capacidades y actividades, para ello se valía de la infiltración en el Departamento de Guerra y Marina de los Confederados. Esta ha sido considerada como la mejor operación de inteligencia de la guerra civil, no obstante el mal uso de la información por

<sup>5</sup> Carlos Ruiz Miguel. *Servicios de Inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*. España, Ed. Tecnos, 2002, p. 74.

<sup>6</sup> A efecto de evitar errores de traducción los nombres de las instituciones serán manejados en su idioma de origen.

parte de la Unión, ya que el General Hooker reportó que fue inundado de información, derivó en la victoria confederada de Chancellorsville.

En marzo de 1883, fue establecida la primera organización de inteligencia de carácter permanente, *The Office of Naval Intelligence*, dentro del Departamento de Marina con la finalidad de coleccionar información acerca de otras marinas del mundo. Tres años después una organización similar fue creada, *The Military Intelligence Division*, dentro del Ejército y cuya misión era coleccionar información tanto en el ámbito domestico como en el exterior.

Es de mencionar que en 1908, fue creado el *Justice Department's Bureau Of Investigation* (el predecesor del FBI)<sup>7</sup>, y para 1916 la organización había crecido de 34 agentes enfocados en su mayoría a temas bancarios a 300 agentes con una serie de tareas mucho mayores, entre las cuales se incluían, la seguridad interna, asuntos fronterizos con México, contrabando, y debido a la coyuntura por la cual atravesaba México, se designó un grupo de agentes para velar por los intereses norteamericanos. Después del estallido de la guerra en Europa, pero antes de que Estados Unidos se uniera a la causa aliada, la atención de la organización viró a las actividades de los alemanes y británicos dentro de sus fronteras.

En junio de 1917, otra agencia de inteligencia fue creada dentro del Ejército, conocida como el MI-8, a la cual le fue encomendada la tarea de decodificar los mensajes del enemigo así como también brindar códigos seguros al ejército. En 1919, al final de la guerra la agencia fue transferida al Departamento de Estado, desde entonces fue conocida como la cámara negra y sus actividades se enfocaron más en comunicaciones diplomáticas que militares. La cámara negra logró en 1921 tal vez su más significativo logro al interceptar los cables diplomáticos japoneses y decodificarlos, hecho que reveló las verdaderas intenciones del país del sol naciente. Sin embargo, el Presidente Hoover considero que las interceptaciones de cables diplomáticos no podrían

---

<sup>7</sup> Rhodri Jeffreys – Jones. *The CIA and American Democracy*. New York, Yale University Press, 1998, p. 13.

prolongarse, por mucho tiempo y le regreso a la cámara negra su orientación estrictamente militar.

Al final de la Primera Guerra Mundial algunas entidades de inteligencia permanecieron, a pesar de ver cada día recortado su presupuesto. Una agencia que escapó a esta tendencia fue el *Justice Department's Bureau of Investigation* quien vió una marcada expansión de su red de trabajo y de su misión. En 1924 Edgar Hoover fue nombrado director del *Bureau of Investigation* (en 1935 se convirtió en el FBI). El incremento en las tareas del FBI se dio en el marco de las preocupaciones de los Estados Unidos en cuanto a su seguridad nacional, debido a las agresiones alemanas en Europa, por lo cual la institución encabezada por Hoover, fue hecha responsable de los siguientes aspectos: la seguridad interna, investigar actividades de espionaje en suelo norteamericano, contraespionaje, sabotaje y violaciones de las leyes de neutralidad. En este periodo se hizo el primer esfuerzo por coordinar las actividades de varios cuerpos de inteligencia. Para tal efecto fue creado el *Interdepartmental Intelligence Coordinating Comittee*, pero la falta de un líder permanente y el poco interés mostrado por la otras agencias limitaron su desempeño.<sup>8</sup>

### **1.1.1.- LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SUS SECUELAS.**

Los años anteriores a la entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial vieron un dramático interés en los acontecimientos en Europa y el Pacífico por parte del gobierno norteamericano, lo que trajo como consecuencia la necesidad de recolectar información tanto formal como informal. El Presidente, Franklin Roosevelt, confiaba grandemente en sus amigos británicos y americanos que viajaban al exterior y lo proveían con inteligencia acerca de las intenciones de otros líderes. Uno de esos amigos era William J. Donovan, un aficionado de la inteligencia y veterano de la primera gran guerra, a quien Roosevelt había enviado a Europa en 1940, a fin de reunir información relativa a la estabilidad de Gran Bretaña. En la primavera de 1941 regresó a Europa pero esta vez su objetivo era Italia, y su dictador, Mussolini. A su regreso,

---

<sup>8</sup> [www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html](http://www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html)

Donovan empezó a cabildear a favor de la creación de una agencia de inteligencia civil y centralizada para complementar a las otras agencias militares. En junio de 1941 en respuesta a Donovan, Roosevelt lo designó como coordinador de información para formar una organización de inteligencia no militar. Al Coordinador de Información, le fue asignada la tarea de coleccionar y analizar toda la información concerniente a la seguridad nacional. De igual modo fue autorizado con la aprobación del presidente para tener acceso a la información reunida por otras agencias.<sup>9</sup>

Copiando de manera significativa el modelo de la inteligencia británica, Donovan creó un *staff* especial para reunir y analizar toda la información de seguridad nacional. Para lograrlo eligió una mesa revisora de análisis (*a review board*) integrada por ocho miembros con alto perfil académico a fin de revisar los resultados de las apreciaciones. En relación con la *Librarian of Congress* Donovan organizó una división especial para trabajar conjuntamente con su *staff*. En teoría, la división proveía información no clasificada al *staff* de Donovan, quienes la combinarían con la información clasificada, a efecto de producir reportes que finalmente serían sondeados por la mesa revisora antes de ser presentados al Presidente. Aunque en la práctica el proceso no operaba precisamente como fue planeado, el concepto del análisis centralizado fue establecido.

El ataque sorpresa a *Pearl Harbor* por los japoneses, el 7 de diciembre de 1941, provocó la entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, revelando la falta de coordinación entre las diversas agencias, principalmente entre el Ejército y la Marina, lo que derivó en un error en la diseminación oportuna de la información relevante en el proceso de toma de decisiones. Lo anterior fue el reflejo del poco desarrollo con el que contaba el aparato de inteligencia en aquel entonces.

La entrada de Los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial creó la inmediata necesidad de brindar soporte de inteligencia a las fuerzas en el frente. Aunque el Ejército y la Marina poseían sus propias capacidades de inteligencia, ninguno de ellos, pese a sus esfuerzos, estaba preparado para brindar el tipo de soporte requerido

---

<sup>9</sup> Rhodri Jeffreys – Jones. *Op. cit.*, p.15 y 16.

durante la guerra. Para reforzar dichos esfuerzos fue creada la *Office of Strategic Services* (OSS) el 13 de junio 1942, a instancia del recién creado *Joint Chiefs Staff*, que era liderado por William Donovan, quien permaneció a cargo de la recién creada unidad, y recibió la tarea de reorganizarla. Además de recibir funciones de análisis, a la OSS le fue encomendada la responsabilidad de las operaciones clandestinas o encubiertas<sup>10</sup> en contra de los poderes de las Potencias de Eje alrededor del mundo. Sin embargo eso no fue aceptado del todo por el *Joint Chiefs of Staff* (JCS), cuyos miembros permanecían escépticos, acerca del valor de las actividades de la OSS, y de su reñida competencia con el FBI.<sup>11</sup>

Comúnmente vista con romanticismo por su contribución a la resistencia en Europa durante la Segunda Guerra Mundial, mediante operaciones encubiertas, la aportación de la OSS no ha sido conocida profundamente hasta hoy en día. No obstante fue una de las siete mayores productoras de inteligencia y fue un importante entrenamiento para una nueva generación de analistas y agentes de inteligencia.

Hacia el final de la Guerra, se suscitó un ríspido debate entre aquellos que apoyaban la idea de Donovan de una agencia de inteligencia civil e independiente, que reportara directamente con el Presidente, y aquellos que favorecían la retención y control de la inteligencia por los militares. Es de mencionar que el Departamento de Estado influyo de manera significativa en contra del proyecto de Donovan. En 1945 mientras el debate continuaba, el Presidente Truman emitió un decreto haciendo caso a una recomendación de su Director de Presupuesto (*Director Of Budget*), mediante el cual abolía la OSS, dividiendo sus funciones entre los Departamentos de Guerra, Marina y Estado. Éste último recibió las funciones de investigación y análisis, combinando dichas funciones con la existencia de la Oficina de Análisis (*Analytical Office*), a efecto de formar el *Interim Research and Intelligence Service* (IRIS). El Departamento de Guerra

---

<sup>10</sup> Una acción encubierta se define como la actividad o actividades del Gobierno de los E.E.U.U. dirigida a influir en las condiciones políticas, económicas o militares en el extranjero, con la intención de que el papel del Gobierno de los Estados Unidos en dichas actividades no pueda ser reconocido públicamente. Lo anterior se encuentra establecido en el *United States Code Annotated*, editado por Thomson West (50 USCA, 413b (e)), o bien en <http://assembler.law.cornell.edu/uscode/>

<sup>11</sup> Rhodri Jeffreys – Jones. *Op. cit.*, p.18.

formó la *Strategic Services Unit* (SSU), sin responsabilidades sobre operaciones clandestinas.

Al tiempo que la OSS era desintegrada, un estudio que le había sido comisionado al empresario Ferdinand Eberstadt, por el Secretario de Marina James Forrestal, fue publicado. Dicho estudio trataba principalmente de la unificación de la inteligencia militar; recomendaba la coordinación de la inteligencia, a través del establecimiento de un Consejo de Seguridad Nacional [*National Security Council*, (NSC)] y una Agencia Central de Inteligencia (CIA). El NSC coordinaría la política de seguridad nacional civil y militar para el Presidente. La CIA auspiciada por el NSC, serviría para coordinar la inteligencia de seguridad nacional. Mientras tanto los militares que generalmente apoyaban la idea de la centralización de la inteligencia de seguridad nacional, no estaban dispuestos a dejar de lado sus actividades de recolección y análisis. Aunque las recomendaciones del estudio de Eberstadt, influyeron de forma significativa en lo que eventualmente llegaría a ser la *National Security Act of 1947*, no fueron implementadas de forma inmediata. Por otro lado la cuestión de una agencia civil de inteligencia centralizada fue puesta a discusión.

El 22 de enero de 1946, el Presidente Truman emitió una Orden Ejecutiva mediante la cual establecía, una Autoridad de Inteligencia Nacional (*National Intelligence Authority*), un Grupo Central de Inteligencia [*Central Intelligence Group*, (CIG)], bajo la dirección del Director Central de Inteligencia (DCI) y un Consejo de Inteligencia (*Intelligence Advisory Board*). El último de éstos organismos englobaba a los líderes de las agencias de inteligencias civiles y militares, y cuya función primordial era aconsejar al DCI. La Autoridad de Seguridad Nacional comprendía las Secretarías de Guerra, Estado y Marina; además contaba con un representante personal del Presidente, quien fue comisionado, para planificar, desarrollar y coordinar los esfuerzos en la materia, finalmente englobaba al CIG (un grupo pequeño interdepartamental, que no tenía carácter de agencia independiente), cuyas responsabilidades eran, la coordinación, planificación, evaluación, diseminación y recolección de la información.

El primer DCI, fue el Almirante Sydney Souers (quien escribió la sección de inteligencia del estudio de Eberstadt), quien renuente a aceptar el cargo sólo permaneció seis meses al frente, sin logros significativos. El segundo DCI, fue el Teniente General Hoyt Vanderberg, quien probó ser más agresivo que su predecesor, ganando autoridad para el Central Intelligence Group, para tal efecto despidió un número considerable de elementos, adquirió su propio soporte administrativo, además de expandir las actividades de análisis, investigación y de recolección clandestina. Es de mencionar que bajo esta administración fue producido el primer estudio sobre las intenciones y capacidades de la Unión Soviética (1946).

En junio de 1946, al tiempo que Vanderberg se convertía en DCI, un anteproyecto de ley estaba siendo redactado en el Congreso, a fin de dar status legal a la unificación de la agencias militares de inteligencia bajo una Secretaria de Defensa. En este contexto Vanderberg vislumbró una oportunidad de incorporar su idea de crear una agencia central de inteligencia independiente, moldeada a semejanza del CIG, por lo cual a un mes de haber asumido el cargo de DCI, Vanderberg sometió ante el Congreso su propuesta con el apoyo de la administración de Truman.<sup>12</sup>

### **1.1.2.- ACTA DE SEGURIDAD NACIONAL DE 1947 (*National Security Act of 1947*).**

Durante el transcurso del debate sobre la propuesta de Vanderberg, surgieron numerosos cuestionamientos concernientes a las funciones del DCI. El primero de ellos era que si el DCI debería ser una agencia civil o militar. Al respecto, algunos argumentaban que si el DCI fuese una agencia de corte militar, sus actividades serían fácilmente controladas por las demás agencias de corte militar. Por otro lado, los militares eran reconocidos como los principales consumidores de inteligencia y por ende controlaban la mayoría de los recursos asignados en la materia. Un segundo punto a discusión era, el si el DCI debería pertenecer al National Security Council, que había sido establecido mediante un proyecto impulsado por la Casa Blanca, como punto focal para asuntos de seguridad nacional. El Secretario de Marina, James

---

<sup>12</sup> [www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html](http://www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html)

Forestal, objetó severamente la propuesta de Everstadt, argumentando que el Consejo resultaría demasiado grande como para cumplir de manera eficiente sus objetivos, y que el nuevo DCI, habría de tener acceso a la información del NSC sin ser miembro oficial. Sus argumentos fueron muy persuasivos y la propuesta de que el nuevo DCI estuviese integrado al NSC fue desechada.

Un tercer punto fue la relación entre el DCI y las otras agencias, en particular con el FBI. El borrador de la propuesta establecía que la nueva Agencia Central de Inteligencia serviría como punto focal dentro del gobierno, donde la inteligencia sería reunida y evaluada. De tal manera que la CIA requeriría del acceso a la inteligencia recolectada por otras agencias. Los militares aceptaron este punto sólo a cambio de que no fueran tocadas sus facultades analíticas y de recolección de inteligencia a fin de dar soporte a las operaciones militares. El FBI, sin embargo continuo insistiendo en limitar el acceso de la CIA a sus archivos, a reserva de ser notificados previamente de manera oficial y sólo cuando fuera esencial para la seguridad nacional.

El 27 de julio de 1947, el Presidente Truman, firmo y por ende convirtió en ley la *National Security Act of 1947*, creando una estructura de seguridad nacional de posguerra.<sup>13</sup> Un Consejo de Seguridad Nacional, fue creado para coordinar la política de seguridad nacional. La nueva acta de seguridad nacional también creó la Secretaria de la Defensa (*Secretary of Defense*), misma que aglutinó a los departamentos militares (el Ejército, la Marina y la recién creada Fuerza Aérea). De igual modo el acta estableció el *Joint Chiefs of Staff* a efecto de servir como los principales consejeros militares para el Presidente y para la recién creada Secretaría de la Defensa. Finalmente, una Agencia Central de Inteligencia (CIA) fue establecida con el DCI como su titular. Al momento de la creación de la CIA, su misión se limitaba a la inteligencia nacional. De igual modo el acta prohibía a la CIA tener facultades coercitivas (*law-enforcement powers*), a fin evitar crear una GESTAPO americana y de preservar la primacía del FBI en asuntos domésticos. La ley también responsabilizó al DCI, de la

---

<sup>13</sup> Carlos Ruiz Miguel, *Op. cit.*, p. 80.

protección de los recursos de inteligencia y de los métodos para desplegar información no clasificada.

#### **1.1.2.1.- FORMAS DE CONTROL INSTITUCIONAL QUE CONTEMPLA EL ACTA DE SEGURIDAD NACIONAL DE 1947.**

Cabe mencionar que dicha ley ha sido enmendada en muchas ocasiones, no obstante hoy en día, en lo concerniente a la rendición de cuentas dicha acta es muy amplia, ya que los reportes, que tanto el Presidente como los titulares de los servicios de inteligencia deben de rendir al Legislativo van del ámbito financiero, al ámbito del espionaje industrial,<sup>14</sup> sin embargo, resulta relevante abordar los siguientes reportes debido a su carácter general.

**Reporte anual sobre la estrategia de seguridad nacional (Annual National Security Strategy Report).** Éste es remitido por el Ejecutivo a los respectivos comités del Congreso y debe de contener entre otros elementos, una amplia y comprensible descripción de lo siguiente:

- De los intereses, deseos y objetivos globales de los Estados Unidos, que son vitales para su seguridad nacional.
- De la política exterior, de los compromisos globales y de las capacidades de defensa necesarias para disuadir algún ataque a los Estados Unidos y para implementar la estrategia de seguridad nacional.
- Las propuestas a corto y largo plazo, relativas al uso de los poderes políticos, económicos y militares de los E.E.U.U. a efecto de proteger o promover los intereses y lograr los objetivos vitales para su seguridad nacional.<sup>15</sup>

**Reporte anual de inteligencia (Annual Report on Intelligence).** El propósito de este reporte es facilitar una evaluación de las actividades de la IC durante el año anterior, y ayudar en el desarrollo de la misión y la determinación del presupuesto que será

<sup>14</sup> Sección 507(a) *National Security Act of 1947*.

<sup>15</sup> Sección 108 *National Security Act of 1947*. [50 USCA 404a]

ejercido en el siguiente año fiscal, mismo que inicia el día de la entrega de dicho reporte; de tal modo que antes del 31 de enero de cada año, el Presidente deberá entregar a los respectivos comités del Congreso un reporte sobre las necesidades en materia de inteligencia y sobre las actividades de la IC. Algunos puntos importantes que debe de contener este reporte son:

- Especificar las necesidades de inteligencia, además de establecer un orden de prioridades para la recolección y análisis de la inteligencia, a efecto de satisfacer los intereses en seguridad nacional de los Estados Unidos.
- Una evaluación del desempeño de la IC, en cuanto a la recolección y análisis de la inteligencia, así como también una descripción de los más significativos éxitos y fracasos de la IC.<sup>16</sup>

**Reporte de las aprobaciones de operaciones encubiertas hechas por el Presidente (*Presidential Approval and Reporting on Covert Actions*).** El presidente no autorizará una acción encubierta a ningún elemento de la IC, a no ser que determine y demuestre que tal acción es necesaria para dar soporte a los objetivos identificables de la política exterior y de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Tal autorización deberá cubrir, entre otros puntos, los siguientes:

- Debe ser por escrito e inmediatamente después de haber tomado la decisión de autorizar tal acción, de no ser posible al instante, se tendrá un plazo de 48 horas para hacerlo.
- Debe de especificar que agencia, departamento o entidad de los Estados Unidos autoriza el presupuesto, así como también las que estén involucradas de manera directa con la operación.
- No debe de violar la constitución o cualquier otro estatuto de los Estados Unidos.

En esta tesitura es de mencionar que sí el Presidente considera sumamente sensible la información relativa a la acción encubierta, podrá entregarla sólo a un reducido número

---

<sup>16</sup> Sección 109 *National Security Act* [50 USCA 404d]

de legisladores; por ejemplo, únicamente a los presidentes de los comités de inteligencia del Senado y de la Cámara de los Representantes y a los líderes de cada una de las cámaras. No obstante debe de mantener al Congreso completamente informado mínimo a través de las personas antes mencionadas acerca de todos los pormenores de las operaciones encubiertas llevadas a cabo por la IC.<sup>17</sup>

#### **Reportes anuales adicionales del DCI (*Additional Annual Reports From The DCI*).**

Antes del 31 de diciembre de cada año el DCI deberá entregar a los comités de inteligencia del Congreso y a los líderes de ambas cámaras una serie de reportes de entre los cuales destacan los siguientes:

- Un reporte describiendo la naturaleza y alcance de la cooperación y asistencia brindada por la IC a las agencias federales con facultades coercitivas (*Federal Law Enforcement Agencies*).<sup>18</sup>
- Otro sobre las amenazas de un ataque mediante armas de destrucción masiva.
- Uno relativo a todos los contratos de arrendamiento efectuados por todos y cada uno de los elementos de la IC.<sup>19</sup>

**Reporte semianual de inteligencia sobre financiamiento y bienes de terroristas.** El Secretario del Tesoro deberá entregar un reporte a los correspondientes comités del congreso, el cual deberá contener de manera explícita la información referente a las operaciones en contra de las redes de financiamiento terrorista.<sup>20</sup>

La importancia de esta ley radica en el hecho de que es el primer intento por unificar las actividades llevadas a cabo por las diversas entidades de gobierno, que de alguna forma participan en la producción de inteligencia. Lo anterior se logró mediante el establecimiento de la comunidad de inteligencia.

<sup>17</sup> Sección 503 (a) *National Security Act of 1947*. [50. USCA 413b]

<sup>18</sup> Sección 114 *National Security Act of 1947* [50 USCA 404]

<sup>19</sup> Sección 114 (d) y (e) *National Security Act of 1947*.

<sup>20</sup> Sección 118 *National Security Act of 1947*.

Por otro lado ésta ley provee a la comunidad de inteligencia de un marco legal que acota sus actividades, mediante el establecimiento de controles institucionales, como lo es la rendición de cuentas mediante reportes a los respectivos comités de inteligencia del Congreso.

### 1.1.3. - LOS PRIMEROS AÑOS DE LA CIA (1947 – 1950).

En enero de 1948, a menos de un año de haber sido creada la CIA, el *National Security Council*, ejerció su papel supervisor mediante su Secretario Ejecutivo, Sydney Sourse, quien encomendó a tres ciudadanos la tarea de examinar a la CIA en: su estructura, administración, actividades y sus relaciones con otras agencias. Los tres ciudadanos eran Allen Dulles, William Jackson and Matthias Correa, quienes tenían como profesión la abogacía, además de contar con conocimientos en inteligencia; éstos emitieron los resultados de su estudio en enero de 1949. Sin embargo el NSC encontró las críticas hacia el DCI Hillenkoetter y hacia la CIA, demasiado radicales. No obstante el NSC aceptó los señalamientos básicos del reporte, entre los cuales destacan, que la CIA no estaba coordinando las actividades de inteligencia en el gobierno, la correlación y evaluación de funciones eran organizadas de forma incorrecta, no todos los miembros de la naciente comunidad de inteligencia eran tomados en cuenta en la producción de estimaciones, y que el DCI no tenía el suficiente contacto día a día con el trabajo realizado por la CIA. El reporte Dulles – Jackson – Correa, hizo un llamado al DCI ha ejercer un liderazgo sólido, a usar de forma activa los cuerpos existentes para la coordinación de la inteligencia, por ejemplo, el *Intelligence Advisory Committee (IAC)*, el cual estaba formado por los líderes de las agencias de inteligencia civiles y militares. Dicho de otro modo los reportes de inteligencia generados, requerían de una última revisión a través del IAC, para que de esta forma las afirmaciones o sugerencias quedasen avaladas por las autoridades de inteligencia a efecto de ser entregadas a los líderes políticos (*policymakers*).

En 1948, el congreso estableció la Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (*Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*),

la cual fue encabezada por el ex presidente, Herbert Hoover. La Comisión designó un subgrupo para revisar las organizaciones de seguridad nacional, incluyendo la CIA. Dicho subgrupo fue encabezado por el empresario de Nueva York, Ferdinand Eberstadt, quien concluyó que los arreglos y disposiciones organizacionales para la seguridad nacional eran buenos, pero existían problemas en lo tocante a la designación de funciones. La CIA fue específicamente criticada por no estar asimilando de forma apropiada toda la información concerniente a los desarrollos científicos llevados a cabo en el exterior, a efecto de evaluar la magnitud de tales desarrollos y dar dirección a los colectores de información. Otra preocupación concerniente al desempeño de la CIA, fue que ésta no estaba brindando el acceso adecuado a toda la información disponible dentro del Gobierno. Respecto a los avances científicos en el extranjero, el miedo a que algunas naciones enemigas desarrollaran armas nucleares, dio al equipo de Eberstadt el fundamento para afirmar que una falla en la evaluación del alcance de dichos avances, podría tener consecuencias más severas que una falla en cualquier otro campo de la inteligencia.

En noviembre de 1948, el reporte de la comisión encabezada por Hoover, hizo un llamado para redoblar esfuerzos a fin de mejorar la estructura interna de la CIA, así como también la calidad de sus apreciaciones especialmente en el campo de la inteligencia científica y médica. De igual modo una mesa de análisis de alto nivel fue propuesta para trabajar de forma independiente dentro de la CIA. Por último la comisión instó a fomentar la relación entre la CIA y sus consumidores.

El Teniente General, Walter Bedell Smith, quien sucedió a Hillenkoetter como DCI, inmediatamente después del estallido de la guerra de Korea tomó la iniciativa y dio los primeros pasos para poner en práctica algunas de las recomendaciones de la comisión de Hoover y del reporte de Dulles – Jackson – Correa. Como uno de los primeros pasos reclutó a Allen Dulles, un veterano de la OSS, como subdirector para la planificación y creación de una Mesa Directiva de Estimaciones Nacionales (*Board of National Estimates*), liderada por William Langer, de la Universidad de Harvard.

En 1949, el congreso aprobó una legislación adicional para la CIA proveyendo a su director de ciertas facultades administrativas necesarias para la conducción de operaciones clandestinas de inteligencia y que generalmente no estaban disponibles para el resto de las entidades de inteligencia. En particular, la nueva ley permitía al DCI gastar determinados fondos en la procuración de mercancías y servicios esenciales para el desempeño de las funciones de la agencia, sin la obligación de obedecer engorrosas reglas para la aplicación de dichos recursos. Hecho del cual no quedaban eximidas las otras agencias, es decir, la nueva ley permitía gastar fondos al DCI sólo con firmar un cheque, hecho que fue determinante para llevar a cabo el gran número de acciones encubiertas que a la postre realizaría la CIA.<sup>21</sup>

#### 1.1.4.- EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA (1950 – 2004).

Debe recordarse que en octubre de 1952 el Presidente Truman estableció la Agencia de Seguridad Nacional [*National Security Agency*, (NSA)], reconociendo la necesidad de una agencia que fuese responsable de la inteligencia nacional de los E.E.U.U. En 1958, el NSC, emitió algunas directivas en las cuales detallaba la misión y autoridad de la NSA, bajo la Secretaría de la Defensa.<sup>22</sup>

Mientras tanto la CIA había realizado importantes logros. Sus esfuerzos en el área analítica durante la Guerra de Corea, estableció a la Agencia como pieza clave en la defensa durante la lucha armada y en áreas de política exterior. En el lado operacional, el NSC reemitió sus directivas de 1948, referentes a las operaciones encubiertas a fin de lograr los objetivos en política exterior proyectados para 1955, enfatizando que la responsabilidad era encomendada a la CIA.

En 1954, el Congreso una vez más buscó examinar la organización y eficiencia de la Rama Ejecutiva (*Executive Branch*) y revivió la *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*, con el ex presidente Hoover una vez más en el timón; la segunda comisión de Hoover, formó un subgrupo, encabezado por el General,

<sup>21</sup> Rhodri Jeffreys – Jones. *Op. cit.*, p. 24 – 41.

<sup>22</sup> [www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html](http://www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html)

Mark Clark a efecto de estudiar las agencias de la Comunidad de Inteligencia. Dicho estudio recomendaba que la CIA debía ser reorganizada internamente con el fin de enfocar su atención en sus misiones primarias y que el DCI debería crear un *Chief of Staff* o una Oficina Ejecutiva a efecto de mantenerse al tanto de las operaciones diarias. El estudio también recomendaba la creación de un organismo de control (*watchdog*) para supervisar a la CIA, el cual debería estar formado por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado, así como también por ciudadanos distinguidos designados por el Presidente. Un año después, en 1956, el Presidente Eisenhower estableció el *Presidential Board of Consultants of Foreign Intelligence Activities* (llamado después por Kennedy *the President's Foreign Intelligence Advisory*). Poco tiempo después de haber sido formado, el consejo emitió una crítica hacia la gestión del DCI, como líder de la IC. Después, en 1957, tomando en cuenta la crítica hecha al DCI, el Presidente Eisenhower estableció el *The United States Intelligence Board* como un foro para todos los titulares de inteligencia, a efecto de brindar soporte al DCI en lo concerniente a operaciones de inteligencia.

En agosto de 1961, después del fiasco de Bahía de Cochinos, el Secretario de Defensa, McNamara creó la *Defense Intelligence Agency*. Lo anterior a fin de consolidar y coordinar la producción del análisis de inteligencia realizado por los servicios militares y para ejercer la función de principal soporte de inteligencia para el Secretario y su staff, así como también para el *Joint Chiefs of staff* y los comandos militares.

En el contexto de la Guerra Fría, surgieron significativos avances en la capacidad técnica de recolección de información. Las fotografías tomadas en 1962 por el avión U-2, de las plataformas de lanzamiento de los misiles en Cuba fue un factor determinante para la solución pacífica de la crisis. En este ámbito el primer satélite de reconocimiento fue lanzado en 1962, al tiempo que el primer avión de alto reconocimiento el SR-71 fue construido y puesto a prueba por la CIA. Mientras los esfuerzos en la recolección técnica de información habían sido llevados a cabo por varios años, tanto por la CIA como por la Fuerza Aérea, éstos fueron consolidados

formalmente en 1961 mediante una directiva de seguridad nacional, creando la *Nacional Reconnaissance Office*.

Cabe mencionar que una de las funciones de la CIA estipuladas en el Acta de Seguridad Nacional de 1947, es la de asistir al DCI mediante la coordinación de las actividades de la IC ya que una de las funciones del DCI es la de servir de líder de dicha comunidad (al respecto véase el cuadro dos, página 34). En la actualidad (al respecto véase el cuadro uno, página, 33) la Comunidad de Inteligencia esta formada por más de catorce entidades.<sup>23</sup>

- **Central Intelligence Agency (CIA):** provee una certera, entendible y oportuna inteligencia proveniente del exterior, relacionada con temas de seguridad nacional a fin de brindar soporte a quienes elaboran la política (*decision makers and policymarkers*) interior y exterior de los Estados Unidos de Norteamérica. Además asiste al DCI en el desempeño de sus funciones. Sin duda desde su creación en 1947, esta organización ha sido la más influyente en la elaboración de la política exterior de los Estados Unidos.
- **Army, Navy, Air Force and Marine Corps Intelligence Organizations:** Cada uno de estos grupos recolecta su propia inteligencia de acuerdo a sus propias necesidades.
- **Coast Guard Intelligence:** trata con temas relacionados con las fronteras marítimas y seguridad nacional a nivel domestico.
- **Defense Intelligence Agency (DIA):** provee inteligencia oportuna y objetiva a las fuerzas armadas y a quienes crean la política exterior e interior (*policymarkers*) de los E.E. U.U.
- **Departament of Energy:** elabora análisis de la capacidad nuclear de otros miembros de la comunidad internacional, tales como armas nucleares y su no

---

<sup>23</sup> Así aparecen mencionadas en la Sección 3.4 (f) de la Orden ejecutiva 12333, del 4 de diciembre de 1981, 46 F.R. 59941, que regula las actividades de inteligencia de Los Estados Unidos (y que a su vez deroga la Orden Ejecutiva 12036, del 24 de enero de 1978, 43, F.R. 3674). La composición de la Comunidad de inteligencia no siempre ha sido así. En la Ley de Seguridad Nacional de 1947 se incluyeron otros organismos que desaparecieron o fueron absorbidos por otros ahora existentes [50 USCA s 401a (4)]. En la Orden Ejecutiva 12036, del 24 de enero de 1978, que regula las actividades de inteligencia de los E.E.U.U. (derogada por la Orden Ejecutiva 12333) se incluyó a la *Drugs Enforcement Agency* (DEA).

proliferación. De igual modo brinda soporte en las políticas de seguridad nacional.

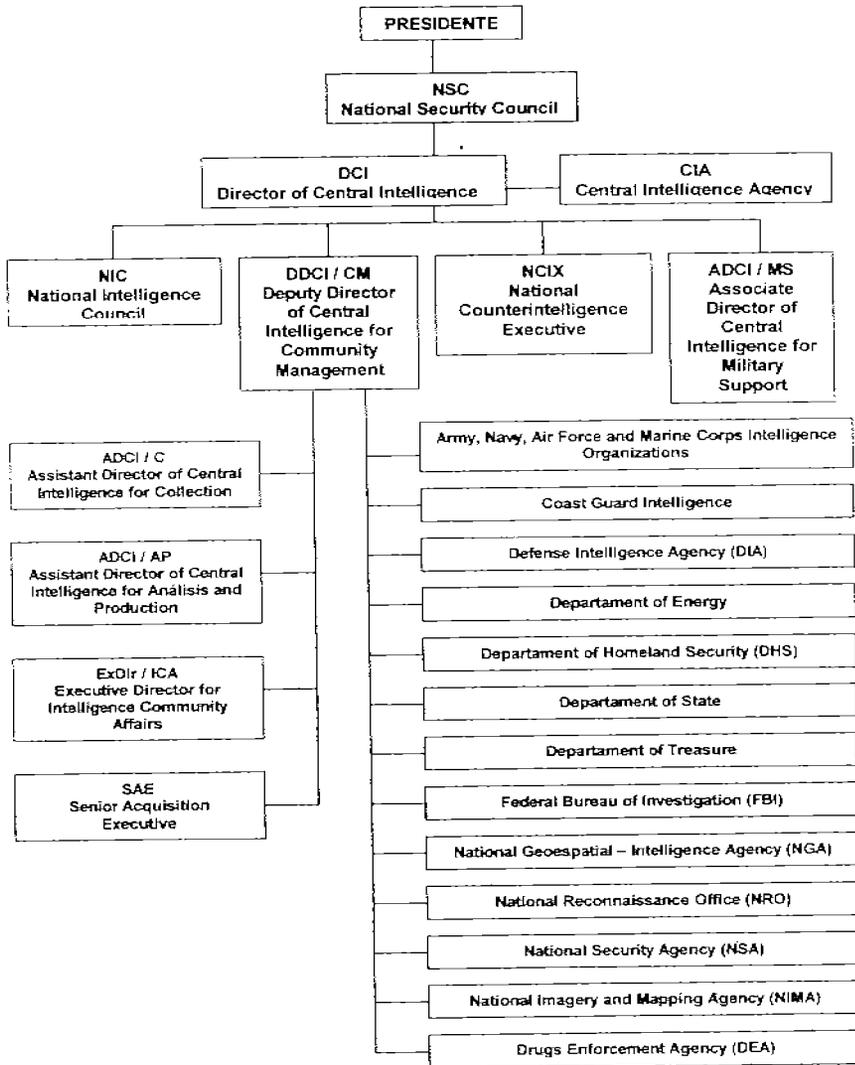
- **Department of Homeland Security (DHS):** prevé ataques terroristas dentro de los E.E.U.U. De igual modo realiza actividades encaminadas a reducir la vulnerabilidad, y en caso de ocurrir dichos ataques, reduce el daño causado por éstos e inicia el proceso de recuperación.
- **Department of State:** trata con la información que afecta la política exterior de los E.E.U.U.
- **Department of Treasury:** colecta y procesa información que puede afectar la política fiscal y monetaria además de brindar información sobre redes de financiamiento terroristas.
- **Federal Bureau of Investigation (FBI):** trata lo concerniente al contraespionaje y reúne información acerca de casos criminales a nivel internacional. De igual modo se ocupa de casos criminales en el ámbito doméstico.
- **National Geospatial – Intelligence Agency (NGA):** provee soporte a la seguridad nacional mediante la recopilación de inteligencia geoespacial.
- **National Reconnaissance Office (NRO):** coordina la recolección y análisis de información (en su mayoría imágenes) provenientes de los aviones y satélites de reconocimiento tanto militares como de la CIA.
- **National Security Agency (NSA):** recolecta información llamada inteligencia de señales (interviene cualquier tipo de comunicación), para los líderes de la nación y protege la información crucial para los E.E.U.U. así como también los sistemas de comunicación e información. Esta agencia tiene a su cargo la red Échelon la cual investiga todas las comunicaciones a nivel planetario.<sup>24</sup>
- **Drugs Enforcement Agency (DEA):** trata con la producción y distribución de estupefacientes y apoya la política de seguridad nacional.
- **National Imagery and Mapping Agency (NIMA):** su actividad se centra en la recolección de inteligencia geoespacial (reconocimiento aéreo o espacial).

---

<sup>24</sup> Tomas Gordon. *El Mossad*. España, Mateu Cromo. 1998, p. 29 y 30.

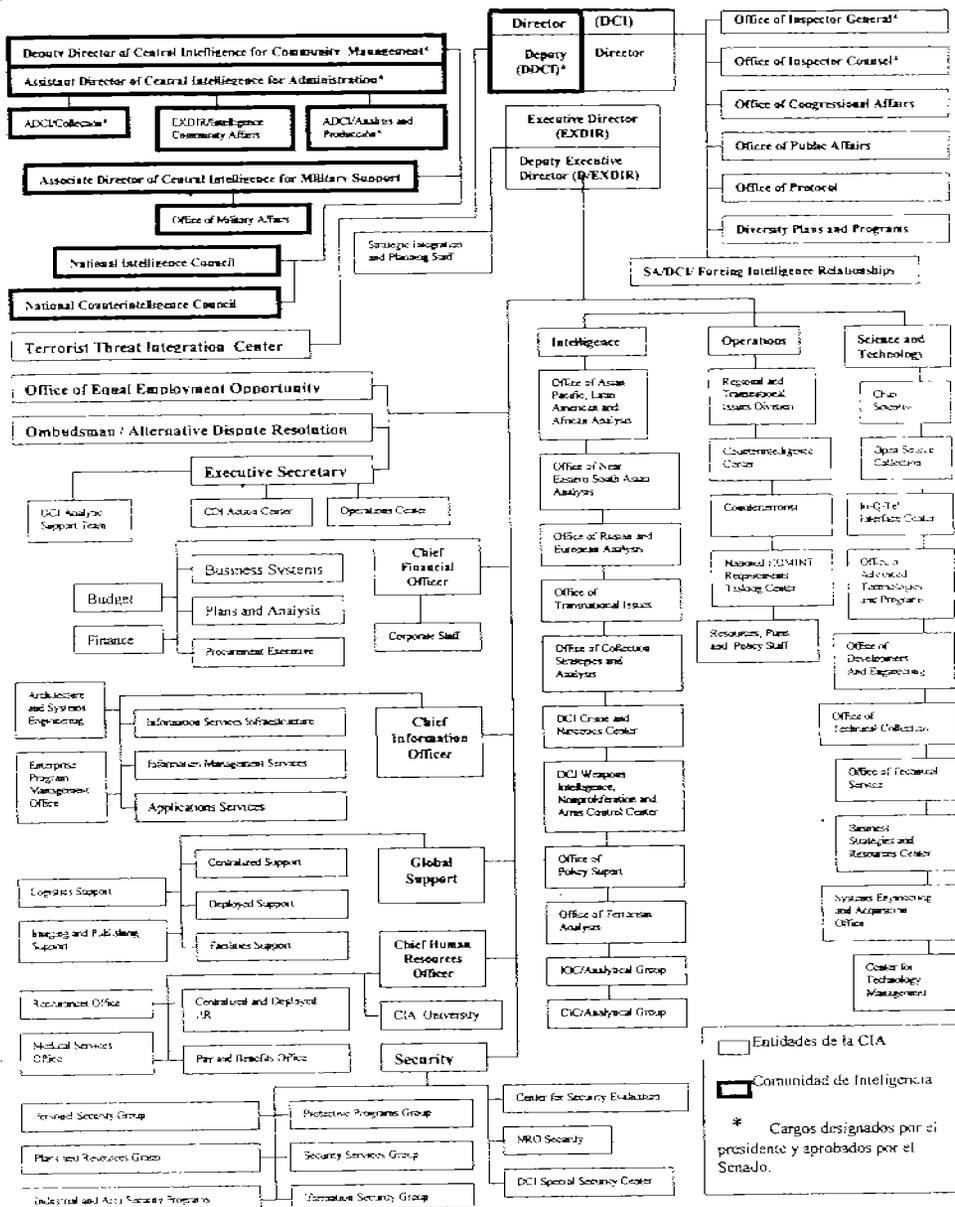
ORGANIGRAMA DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA 2004\*

(Cuadro 1)



\* Fuente: <http://www.intelligence.gov/>

**ORGANIGRAMA DE LA CIA 2004 \***  
(Cuadro 2)



\* Fuente: <http://www.cia.gov/>

## **1.2.- ACONTECIMIENTOS QUE DIERON FORMA AL ACTUAL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.**

En diciembre de 1974, en respuesta al caso *Watergate* (1973 -1974) y al apoyo brindado por la CIA a la resistencia no comunista en Angola, el Congreso aprobó una enmienda para la *Foreing Assistance Act*, conocida como la "*Hughes – Ryan amendment*". Dicha enmienda, por primera vez obligaba al Presidente a reportar al Congreso, cualquier acción encubierta realizada por la CIA en el extranjero.

### **1.2.1.- LA COMISIÓN ROCKEFELLER.**

Ésta fue creada por el Presidente Ford el 4 de enero de 1975, a efecto de determinar si algunos empleados de la CIA habían incurrido en actividades ilícitas dentro de los E.E.U.U; más tarde la revisión hecha por la comisión se expandió al ámbito exterior. Éste estudio encontró entre otras cosas que la CIA intervenía correspondencia dentro del territorio norteamericano, que mantenía una base de datos con 300,000 expedientes de ciudadanos norteamericanos los cuales eran considerados disidentes, que el presidente Nixon trató de usar la información recabada por la CIA con fines políticos y que la CIA no había tenido nada que ver con el asesinato de Kennedy. Mirando hacia el futuro la comisión instaba a la creación de un comité supervisor en el Congreso y a reforzar el mecanismo supervisor dentro del Ejecutivo. De igual modo aconsejaba la rendición de cuentas en materia presupuestaria por parte de la CIA ante el Congreso. Por último recomendó la designación de dos subdirectores, uno para dirigir la CIA y el otro para aconsejar al DCI en asuntos militares. En lo referente al DCI, favorecía un mandato por no más de diez años.

### **1.2.2.- El COMITÉ CHURCH.**

Veintitrés días después de que fue elegida la comisión Rockefeller, el Senado anunció la creación de su propio cuerpo de investigación, al cual le fue encomendada la tarea de investigar las actividades de la CIA a nivel domestico y sus operaciones encubiertas

en el exterior, incluyendo presuntos asesinatos de líderes extranjeros, el abuso del presupuesto por parte del FBI, el espionaje doméstico realizado por algunas agencias militares y la intervención de teléfonos a ciudadanos americanos por parte de la NSA. Los resultados de estas investigaciones arrojaron en abril de 1976 que, el Presidente debería considerar la separación del DCI de la CIA, que los estatutos de la CIA, la DIA y la NSA deberían ser establecidos legalmente, que el presupuesto destinado a las actividades de inteligencia exterior debiese ser publicado y que el apoyo a regímenes extranjeros que sean represivos o que de cierta forma violen los derechos humanos fuese prohibido por la ley.

### **1.2.3.- LA COMISION MURPHY.**

En junio de 1975, al mismo tiempo que la comisión Rockefeller completaba sus investigaciones, otra comisión del congreso referente a la organización del gobierno respecto a la política exterior culminaba un estudio de tres años, en el cual incluía una revisión de la organización y desempeño de la IC. Dicha comisión fue encabezada por el veterano de la diplomacia, Robert Murphy y sus análisis recomendaron que, el DCI fuera dotado de un gran estatus dentro de la Casa Blanca y dentro de la IC, que el DCI delegara su responsabilidad de conducir la CIA a un subdirector, que el DCI debería ocupar una oficina más cercana (geográficamente) a la Casa Blanca a efecto de desempeñar su principal función de asesorar al Presidente de forma más eficiente, que las operaciones encubiertas en el extranjero fuesen aprobadas sólo después de una rigurosa revisión de alto nivel y únicamente cuando fuesen esenciales para los objetivos de los E.E.U.U. Por último ésta comisión recomendaba que el comité de inteligencia del NSC fuese activamente usado como el principal foro para resolver las diferencias entre los productores y consumidores de inteligencia.

### **1.2.4.- EL COMITÉ PIKE.**

En febrero de 1975, la Cámara de los Representantes eligió un comité encabezado por Otis Pike, al cual le fue designada la tarea de investigar actividades impropias o ilegales

llevadas a cabo por parte de las agencias federales de inteligencia. El reporte que éste comité realizó, fue rechazado por la misma Cámara de los Representantes en enero de 1976, sin embargo, sus conclusiones sirvieron de punto de referencia para futuras legislaciones.

En enero de 1975, el Presidente, Ford, ordenó la implementación de 20 de las treinta recomendaciones de la comisión Rockefeller, a efecto de incluir medidas para mejorar la supervisión interna de las actividades de la CIA. De igual forma adicionaba restricciones a las actividades domésticas de la CIA, tales como una ley que prohibía la apertura de correspondencia, la intervención telefónica, el abuso de la información fiscal, y la realización de exámenes antidoping a ciudadanos norteamericanos de manera arbitraria.

El Presidente, Ford, no estuvo de acuerdo en dar a conocer el presupuesto asignado a la inteligencia, además rechazó la propuesta de crear un comité supervisor fuera del Congreso. Esto trajo como consecuencia que el Presidente, Ford, emitiera la orden ejecutiva en inteligencia el 18 de febrero de 1976 (E.O. 11905), en dicha orden se hizo por primera vez una descripción de la IC y de las facultades y responsabilidades del DCI y de los titulares de las demás agencias de inteligencia. Dicha orden también estableció un Comité en Inteligencia Extranjera (*Committee on Foreign Intelligence*), como parte del NSC, encabezado por DCI, y reportando directamente con el Presidente; de igual modo fueron instituidas una serie de restricciones para las agencias miembros de la IC, entre las cuales resalta, la prohibición del asesinato como instrumento de la política de los E.E.U.U.

Es de mencionar que tanto el comité Church como el Pike recomendaron en sus reportes finales, la creación de un comité permanente, a fin de supervisar las actividades de inteligencia y llevar a cabo las acciones legislativas que fuesen necesarias para su buen funcionamiento. Al respecto el Senado actuó primero y en mayo de 1976, creó el *Select Committee on Intelligence*. En respuesta, un año después, la Cámara de los Representantes creó el *Permanent Select Committee on Intelligence*.

Ambos comités fueron hechos responsables de la autorización del presupuesto para las actividades de inteligencia. Las competencias del comité del Senado fueron limitadas al ámbito interno mientras que el comité de la Cámara de los Representantes fue facultado tanto en materia de inteligencia nacional e internacional. A efecto de conducir la supervisión de las actividades de inteligencia de manera eficaz, fue estipulado que ambos comités deberían estar completamente informados acerca de las mismas. Por otro lado al Senado le fue otorgada la responsabilidad de aprobar a los candidatos nominados por el Presidente para ocupar los puestos de DCI y de Subdirector de Inteligencia Central.

En esta tesitura es de mencionar, que el Congreso aprobó con el apoyo de la administración Carter, la *Foreign Intelligence Act of 1978*, haciendo posible mediante una orden judicial especial, el procedimiento para autorizar la vigilancia electrónica, dirigida a propósitos y actividades de inteligencia. De igual modo la *Oversight Act of 1980* estableció que los titulares de las agencias de inteligencia deberían de mantener informados a los comités supervisores del Congreso acerca de las actividades de inteligencia que estuviesen realizando, inclusive de las más relevantes futuras actividades de inteligencia. En esta acta fueron detalladas las reglas principales para reportar al Congreso las operaciones encubiertas. De igual modo quedo establecido que sólo los miembros de ambos comités de inteligencia del Congreso, serían informados acerca de dichas actividades.

A fin de cumplir la promesa de revitalizar la inteligencia, el Presidente, Ronald Reagan, designó a William Casey un veterano de la OSS, como DCI y anunció que por primera vez, éste tendría un rango a nivel de gabinete (de secretario de Estado).

En razón de lo anterior, Reagan, a casi un año de su toma de posesión como presidente, emitió una orden ejecutiva en inteligencia el 4 de diciembre de 1981 (E.O. 12333). Ésta en su mayoría reafirmaba las funciones de las agencias de inteligencia, además de mantener la mayoría de las restricciones establecidas anteriormente. Sin embargo le dio a la CIA capacidades más amplias para reunir inteligencia exterior

dentro de los E.E.U.U. y para proveer asistencia a las operaciones policíacas de aseguramiento (*law enforcement support*). De igual manera el NSC fue provisto de una nueva estructura, a efecto de hacer mas eficiente la supervisión de las actividades de inteligencia.

En 1980 fue aprobada por el Congreso la *Classified Information Procedures Act*, a fin de proteger la información clasificada, que muchas veces era usada en juicios contra criminales o en operaciones encubiertas. En este ámbito, es importante mencionar que en 1982 después de que los nombres de algunos oficiales en activo de la CIA, se hicieron del dominio público, y uno de ellos resultara asesinado, el congreso legisló una ley que prohibía revelar los nombres de los oficiales.<sup>25</sup>

### 1.2.5.- EL CASO IRÁN – CONTRA.

En 1986, el Congreso se enteró que algunos funcionarios de la administración Reagan habían vendido armas al Gobierno de Irán a cambio de su ayuda en la liberación de los rehenes norteamericanos en manos del Ayatollah Khomeini. Por otro lado con los recursos obtenidos de la venta de armas se brindó apoyo a la guerrilla anticomunista llamada los Contras en Nicaragua, no obstante que dicha asistencia estuviese prohibida por la ley.<sup>26</sup> Lo anterior provocó que la CIA y otras agencias de inteligencia se vieran envueltas en la controversia, lo que trajo como consecuencia que en 1986, el presidente designara una mesa revisora especial (*Epecial Review Board*), encabezada por el ex senador, John Tower<sup>27</sup>. Tres meses después el estudio del senador encontró que las operaciones Irán - Contra fueron conducidas fuera de los canales legales y los requerimientos de revisión fueron ignorados. Lo anterior provocó que se legislara la creación del Inspector General para la CIA en 1989; éste reportaba directamente con el Presidente y sólo podía ser removido del cargo por el mismo. Entre sus funciones y responsabilidades la ley requería que se remitiera un informe semianual a los comités

<sup>25</sup> [www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html](http://www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html)

<sup>26</sup> Jaime Morales Carazo. *La Contra. Anatomía de una múltiple traición. ¿Bahía de Cochinos de Reagan?*, México, D. F., Ed. Planeta, 1989, p. 193.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 195.

de inteligencia del Congreso, resumiendo los problemas que fuesen identificados y las acciones correctivas implementadas.

En 1992 fue aprobada la *Intelligence Organization Act* (llevada a cabo como parte de la *Intelligence Authorization Act of 1993*); en ésta, por primera vez era definida la IC por la ley, enunciando los tres principales roles del DCI, así como también sus facultades y obligaciones con relación a los otros miembros de la IC. Por otro lado articulaba las responsabilidades del Secretario de la Defensa para la ejecución de los programas nacionales de inteligencia. Entre otras cosas el Secretario de la Defensa fue requerido a consultar con el DCI, las designaciones de los titulares de la NSA, la NRO y la DIA.

En otro aspecto, y como consecuencia del arresto del ex agente de la CIA Aldrich H. Annes en 1994, debido a sus actividades de espionaje a favor de los soviéticos, que según arrojaron las investigaciones correspondientes, venía realizando por lo menos desde 1985 (en ese año fueron arrestados elementos de la CIA, de la NSA, del FBI y de la Inteligencia Naval, bajo el cargo de espionar para los soviéticos), se creó una nueva legislación en 1994 a efecto de mejorar la capacidad de contrainteligencia dentro de la IC, y la coordinación entre el FBI y la CIA en dicha área.

### **1.3.- EL CONTROL CONSTITUCIONAL.**

La importancia del control constitucional hacia los servicios de inteligencia radica en el hecho de que dependen directamente del Ejecutivo, factor que los hace asequibles a las solicitudes del grupo en turno en el poder, mismas que pueden estar alejadas de las actividades propias de la seguridad nacional, si dichos servicios, no están provistos de controles fuera del Ejecutivo.

Para evitar que los servicios de inteligencia puedan constituirse en un peligro para el Estado, llegando a constituir una especie de Estado dentro de otro Estado, se establecen una serie de controles entre los tres poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

### 1.3.1.- EL CONTROL POR EL PODER EJECUTIVO.

Los servicios de inteligencia se insertan en el Poder Ejecutivo pero no son el Poder Ejecutivo. Para evitar una confusión de este tipo debe quedar clara la responsabilidad de los servicios de inteligencia ante la cúpula política del Poder Ejecutivo. Esa responsabilidad se ejerce ante el Presidente y ante el NSC, órgano cuyos miembros *de iure* han sido nombrados en procesos políticos democráticos. La experiencia política norteamericana ha puesto de manifiesto el peligro de que los servicios de inteligencia puedan llegar a actuar automáticamente sin consideración al Poder Ejecutivo. Éste peligro se puso de manifiesto (o así se creyó) en el asunto Irán – Contra, en el que según el informe de la Comisión Tower, hubo subordinados del Presidente que actuaron sin su autorización.<sup>28</sup>

Para prevenir casos así, la normativa ha ido reforzando progresivamente un aspecto importante: el control de los servicios por el Poder Ejecutivo. Los dos órganos más importantes para ello son el Consejo Asesor de Inteligencia Exterior (*Foreign Intelligence Advisory Board*) y el Consejo de Vigilancia de la Inteligencia (*Intelligence Oversight Board*).

El Consejo Asesor de Inteligencia Exterior, creado en 1981 y reformado en 1985,<sup>29</sup> se halla establecido en la Oficina Ejecutiva del Presidente en la Casa Blanca, está compuesto por un máximo de 16 miembros nombrados y destituidos por el Presidente entre ciudadanos de confianza que se encuentren fuera del gobierno y que estén suficientemente calificados. En la medida de lo posible un tercio de sus miembros no tendrá un mandato superior a dos años.<sup>30</sup> Sus misiones son fundamentalmente consultivas, y entre ellas se pueden mencionar las siguientes, verificar la calidad, cantidad y pertinencia de la obtención y evaluación de inteligencia y contrainteligencia; informar directamente al Presidente y aconsejarle sobre los objetivos, conducta, gestión y coordinación de cualquier organismo del Gobierno Federal. Esta información deberá

<sup>28</sup> *The Tower Commission Report*, Bantam books, Nueva York, 1987, pp. 9 – 10.

<sup>29</sup> Orden Ejecutiva 12537, de 28 de octubre de 1985, 50 FR 45083, que deroga la Orden Ejecutiva 12331, del 20 de octubre de 1981.

<sup>30</sup> Art. 1 de la Orden Ejecutiva 12537, modificada por la Orden Ejecutiva 12624, del 6 de enero de 1988, 53 FR 489.

tener la adecuada protección ya que quienes la conocen sólo pueden revelarla con la autorización del Presidente.<sup>31</sup>

El Consejo de Vigilancia de la Inteligencia, creado en 1981<sup>32</sup>, es más que un órgano consultivo, pues denuncia ante el Presidente (y, en algún caso ante el Fiscal General del Estado), y sólo ante él las actuaciones que considere ilegales de los servicios de inteligencia. En la práctica inicialmente funcionaba como un Comité en el seno del Consejo Asesor de Inteligencia Exterior, pero su situación cambió después al dotarse de un estatuto jurídico propio en 1997.

El Consejo, que se encuentra en la Oficina de la Casa Blanca, es decir, en la Oficina Ejecutiva del Presidente, está compuesto por no más de cuatro miembros, nombrados y destituidos libremente por el Presidente de los E.E.U.U. El Consejo tendrá a disposición el personal asesor y de apoyo a tiempo completo que determine el Presidente.<sup>33</sup> Las funciones del Consejo de Vigilancia de Inteligencia son numerosas e importantes. En primer lugar, informa al Presidente de cualquier actividad de los servicios de inteligencia que cualquiera de los miembros del Consejo estima que vulnera el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, envía al Fiscal General del Estado aquellos informes sobre las actividades de los servicios de inteligencia que el Consejo considere ilegales. En tercer lugar, revisa las directrices internas de los diversos organismos de inteligencia a efecto de controlar la legalidad de sus actividades. En cuarto lugar, el Consejo puede hacer recomendaciones al DCI, a la CIA y los demás organismos de inteligencia. En quinto lugar, el Consejo puede llevar cuantas investigaciones estime necesario para el mejor funcionamiento de sus funciones. En este sentido, los jefes e inspectores de los Ministerios (*Departaments*) y organismos de inteligencia están obligados a suministrar toda la información para que el Consejo desempeñe sus responsabilidades, en el entendido de que esta obligación existe con el alcance permitido por la ley. Es decir, la información suministrada a los miembros del Consejo debe recibir la adecuada

---

<sup>31</sup> Art. 2 a 5 de la Orden Ejecutiva 12537.

<sup>32</sup> Orden Ejecutiva 12334, del 4 de diciembre de 1981, 46 FR 59955, reformada por la Orden Ejecutiva 13070, del 15 de diciembre de 1997.

<sup>33</sup> Art. 1 de la Orden Ejecutiva 12334, reformada por la Orden Ejecutiva 12701, del 14 de febrero de 1990, 55 FR 5953.

protección y todos los que la conozcan están obligados a no revelarla a nadie excepto al Presidente o a las personas que éste designe.<sup>34</sup>

Existen también otros mecanismos de control de los servicios de inteligencia en el seno del Ejecutivo. En primer lugar, el DCI, previa consulta con el Secretario de Estado y el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, debe someter anualmente, al Comité de Inteligencia Exterior del NSC, una evaluación de las actuaciones de la NSA, la NRO y la NIMA. En segundo lugar, toda acción encubierta debe ser autorizada por el Presidente de los E.E.U.U. Esta Autorización, sin embargo, está sometida a ciertas condiciones: debe hacerse sólo cuando ello sea necesario para apoyar objetivos de política exterior que resulten identificables y sean importantes para la seguridad nacional; la autorización se realiza por escrito; debe especificar que agencia o departamento financia o participa en la operación; y no puede autorizar acciones que violen la Constitución o las leyes de los E.E.U.U.<sup>35</sup> En tercer lugar, es el Presidente quien a través de la correspondiente Orden Ejecutiva o regulación, determina los procedimientos de acceso a la información generada por los servicios de inteligencia.<sup>36</sup> En cuarto lugar, y en lo que respecta al financiamiento de las actividades de inteligencia, no puede dejar de mencionarse el papel del Controlador General de Cuentas (*Comptroller General*). Éste es un cargo designado por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado<sup>37</sup>, entre cuyas competencias se halla la de exigir a todas las agencias la información financiera que considere precisa para controlar el gasto público, pudiendo llegar a inspeccionar los documentos financieros.<sup>38</sup> No obstante a esta regla, únicamente el Presidente podrá eximir de dicha auditoría las transacciones financieras sobre inteligencia exterior o contrainteligencia que considere sensibles.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Arts. 2 al 5 de la Orden Ejecutiva 12334.

<sup>35</sup> 50 *United States Code Annotated*, (USCA, por sus siglas en inglés), 403-5 (d); 50 USCA, 413b (a).

<sup>36</sup> 50 USCA, 435 (a).

<sup>37</sup> 31 USCA, 703 (a) (1).

<sup>38</sup> 31 USCA, 716.

<sup>39</sup> 31 USCA, 3524 (c).

### 1.3.2.- CONTROL POR EL LEGISLATIVO.

La supervisión y el control de los servicios de inteligencia por el Poder Legislativo se manifiesta de diversos modos. En primer lugar, ese control puede hacerse por una sola Cámara (el Senado) o por las dos actuando conjuntamente; esta competencia se lleva a cabo mayormente a través de alguna Comisión parlamentaria. En segundo lugar, se realiza en diversos momentos, antes, durante o después de realizar la actuación secreta supervisada. Si se quiere analizar la cuestión desde otra perspectiva, se puede decir que el control se ejerce, por un lado, sobre las personas, por otro sobre las actividades, y finalmente sobre el dinero de los servicios de inteligencia.

En primer lugar, ese control lo ejerce el Senado a través de la exigencia, constitucionalmente reconocida de contar con su consejo y consentimiento para el nombramiento de una serie de cargos que, de forma directa (el DCI) o de forma menos directa, están al frente de los servicios de inteligencia (los jefes de Departamentos de Estado, Defensa, etc.). Más discutible resulta la cuestión de si se exige también el consejo y consentimiento del Senado para la remoción de estos cargos. La tendencia jurisprudencial más reciente parece reconocer al Presidente el derecho de remover a los cargos del Ejecutivo, pero el Senado (y el Congreso en conjunto) siguen teniendo armas para deshacerse de aquel cargo del Poder Ejecutivo que le resulte incómodo. El modo indiscutido de destituir a un cargo de su puesto es la utilización del *impeachment*, (proceso de responsabilidades políticas en el que la Cámara de Representantes instruye la causa y formula una acusación y el Senado decide al respecto). Este procedimiento se utiliza para remover a alguien de su puesto si es considerado políticamente responsable de alguna conducta de traición, soborno u otros delitos o faltas, en el entendido de que el *impeachment* sólo se aplica actividades políticas y no criminales y que las decisiones del Congreso en ese sentido deben ser consideradas como actos políticos (*political questions*) y no son objeto de revisión judicial.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Carlos Ruiz Miguel, *Op. cit.*, p. 118.

En segundo lugar, la actividad que efectúan los servicios de inteligencia también es sometida a seguimiento y control. Esta supervisión puede ser realizada por los plenos de las Cámaras o a través de una serie de Comisiones creadas en el Congreso (Comités). Ante el Pleno de las Cámaras, el Presidente de los E.E.U.U. máximo responsable de los servicios de inteligencia, debe transmitir un informe anual acerca de la estrategia de seguridad nacional.<sup>41</sup> Dentro de las Cámaras existen diversas Comisiones a las que se les encomienda la tarea de llevar a cabo un seguimiento de la actividad de los servicios de inteligencia (*Committees on Intelligence*). Dicha tarea es fundamentalmente asumida por el Comité Especial de Inteligencia del Senado<sup>42</sup> y por el Comité Especial Permanente de la Cámara de los Representantes.<sup>43</sup> No obstante también pueden intervenir otras Comisiones en función, por ejemplo, la Comisión de Presupuesto o la de Relaciones Exteriores.

La intensidad del control legislativo se comprueba por el elevado número de informes que el Presidente de los E.E.U.U. está obligado a someter a los correspondiente Comités del Congreso:

- Anualmente (antes del 31 de enero de cada año), a los Comités de Inteligencia del Congreso, sobre las necesidades de los E.E.U.U. en materia de inteligencia y sobre las actividades de la IC.
- De forma semianual, el Presidente debe informar a los Comités de Inteligencia y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado sobre que tipo y qué volumen de inteligencia los Estados Unidos han suministrado a las Naciones Unidas, (ONU) y con que propósito se hizo.
- En caso de que algún material de inteligencia de los E.E.U.U. suministrado a la ONU haya sido objeto de un desvelamiento no autorizado el Presidente debe informar de esta circunstancia, en un plazo de 15 días a partir de que se diera a conocer el echo a los Comités de Inteligencia.

---

<sup>41</sup> 50 USCA 404a.

<sup>42</sup> <http://intelligence.senate.gov/>

<sup>43</sup> [www.house.gov/house/committees/www.html](http://www.house.gov/house/committees/www.html)

- El Presidente está obligado a proporcionar amplia y corriente información a los Comités anteriormente citados acerca de las actividades de inteligencia, incluyendo actividades relevantes que estén en fase de proyecto y las actividades que tengan carácter ilegal o acciones encubiertas.
- El Presidente debe asegurarse que la decisión de autorizar una acción encubierta sea comunicada lo antes posible a los Comités de Inteligencia antes de que se lleve a cabo la operación, pero excepcionalmente la comunicación puede ser hecha sólo a un grupo reducido de parlamentarios o después de efectuar la operación, justificando la razón del retraso.
- Tras recibir la información del DCI, el Presidente, debe someter a los Comités de Inteligencia del Congreso un informe anual acerca de las medidas adoptadas a efecto de proteger la identidad de los agentes encubiertos.
- De igual modo el titular del Ejecutivo debe de informar a los Comités de Relaciones Exteriores y de Inteligencia de las Cámaras acerca de su decisión, en caso de que esta suceda, de suspender la imposición de sanciones contra un determinado país por estimar que dichas sanciones pondrían en peligro fuentes o métodos de inteligencia directamente relacionados con las actividades que dieron origen a las sanciones.<sup>44</sup>

Además del Presidente, otros altos cargos del ejecutivo relacionados con los servicios de inteligencia también están sometidos al control parlamentario. El DCI debe someter al Comité Especial de Inteligencia del Senado y al Comité Especial Permanente de la Cámara de Representantes los siguiente informes:

- Anualmente, y previa consulta con el Secretario de la Defensa y el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, una evaluación de la actuación de la NSA, la NRO y la NIMA.
- Debe de tener total y corrientemente informados a dichos Comités sobre las actividades de inteligencia de su responsabilidad, incluidas las actividades proyectadas, las frustradas y las encubiertas.

---

<sup>44</sup> 50 USCA 404d; 50 USCA 413 (a) – (c); 50 USCA 423.

- Debe comunicar a los Comités de Inteligencia y a los Comités de Presupuestos de ambas Cámaras el empleo de fondos para una actividad distinta de la consignada por el Congreso (excepto aquella que halla sido prohibida por el Congreso) y el modo en que gasta el dinero que no ha sido objeto de una específica consignación presupuestaria.<sup>45</sup>

En este contexto, el director del FBI debe informar semianualmente a los Comités de Inteligencia y a los Comités de Justicia del Congreso de todos los requerimientos hechos a las empresas de telecomunicaciones a fin de obtener datos sobre sus clientes.<sup>46</sup>

Los demás jefes de los departamentos, agencias y entidades del Gobierno de los E.E.U.U. involucrados en actividades de inteligencia deben tener a los Comités de Inteligencia del Congreso total y corrientemente informados de las actividades de inteligencia desarrolladas bajo su responsabilidad.<sup>47</sup>

Existe también otro órgano, la Comisión para la protección y la reducción del secreto gubernamental, que aún siendo de composición mixta (Ejecutivo – Legislativo) está mayoritariamente formada por representantes del Congreso<sup>48</sup> y tiene poder para exigir testimonios y documentos.<sup>49</sup>

El control por parte del Congreso de los servicios de inteligencia, aun siendo de gran intensidad también tiene deficiencias. Un aspecto importantísimo en el control de los servicios de inteligencia es el relativo a los fondos de los que se dota a los mismos. La Constitución establece que sólo podrá disponerse de dinero del Tesoro como consecuencia de una asignación presupuestaria prevista por ley, siendo obligatorio

---

<sup>45</sup> Ley del 11 de octubre de 1996, publicada como comentario a 50 USCA 403-4; 50 USCA 403-5; 50 USCA 413a; 50 USCA 413b (b); 50 USCA 414.

<sup>46</sup> 18 USCA 2709 (e).

<sup>47</sup> 50 USCA 413a; Orden Ejecutiva 12333, Sección 3.1.

<sup>48</sup> Esta Comisión se compone de doce miembros, de los cuales cuatro son nombrados por el Presidente (dos entre funcionarios y dos entre el personal privado), y los ocho restantes por el Parlamento en la siguiente forma: el speaker de la Cámara de Representantes y los líderes de la mayoría y de la minoría del Senado, y de la minoría de la Cámara de Representantes nombran a dos miembros cada uno (uno entre personas de la Cámara respectiva y otro del sector privado).

<sup>49</sup> Ley del 30 de abril de 1994 (50 USCA 435, en nota)

publicar periódicamente los justificantes de gastos de dinero público.<sup>50</sup> Esta disposición constitucional se halla desarrollada por la ley, en virtud de la cual, el Secretario del Tesoro someterá anualmente al Congreso un informe el cual contendrá una relación de las autorizaciones y gastos realizados en el año precedente.<sup>51</sup> El informe de la Comisión Church consideró que bastaba para satisfacer el precepto constitucional que se publicara el monto agregado del dinero asignado a las agencias de inteligencia. En definitiva, pese al tajante pronunciamiento constitucional, lo cierto es que desde los mismos orígenes de los Estados Unidos, los gastos secretos han sido ocultados no sólo al pueblo, sino también a la mayor parte (cuando no a todos) los miembros del Congreso. Ciertamente, los medios económicos asignados a los órganos de inteligencia están previstos en la ley, pero no lo están de forma oculta. Así se produce el escandaloso hecho de que sumas que superan el billón de dólares estén disfrazadas en los presupuestos. En este momento, una vez que las subcomisiones de Presupuestos de Defensa de la Cámara y del Senado aprueban el monto total de la suma asignada a las agencias de inteligencia, la misma es ocultada en las partidas presupuestarias establecidas para otras agencias sobre las que se pronuncian los Plenos de la Cámara y del Senado.

Un segundo problema es que el eventual veto del Congreso a la financiación de ciertas operaciones de los servicios de inteligencia puede fácilmente ser burlado, mediante la búsqueda de fondos en el sector privado<sup>52</sup>, práctica que en su día fue denunciada por Oliver North en el escándalo Irán – Contra y para la cual no existen mecanismos de supervisión mucho menos represores. Finalmente, Koh ha planteado la posibilidad de que el Congreso comparta con el Ejecutivo la competencia para la clasificación de información, partiendo de la premisa de que si bien el Tribunal Supremo ha reconocido que la competencia clasificatoria corresponde al Presidente en cuanto Comandante en Jefe de las Fuerzas armadas no ha dicho que tal competencia sea exclusiva.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Art. 1, Sección 9, cláusula 7 de la Constitución.

<sup>51</sup> 31 USCA 331 (a) (1).

<sup>52</sup> Sobre éstas prácticas véase Wilson Q. James. *El gobierno de Los Estados Unidos*. Los Ángeles California, Universidad de California, 1999, p. 185 – 190.

<sup>53</sup> Koh Harold Hongju, *The National Security Constitution. Sharing Power after the Iran – Contra affair*. New Haven, 1990, Yale University Press, p. 130, 171 y 172.

### 1.3.3.- EL CONTROL POR EL PODER JUDICIAL.

El sistema jurídico norteamericano es peculiar, tanto respecto al inglés como al europeo continental, porque combina elementos de ambos: por un lado, la existencia de una Constitución (como norma suprema que establece y garantiza la separación de poderes), y por otro lado, el *Common Law*. Esta curiosa combinación explica que, por un lado, los tribunales extendieran la técnica de la *judicial review* (propia del *Common Law*) también a la legislación para asegurar su conformidad con el derecho contenido en la Constitución; y por otro lado, que la propia *judicial review* tenga sólo el alcance que le da la propia Constitución, pues los jueces son un poder constituido. Esta tensión entre el principio constitucionalmente garantizado de la separación de poderes y las amplias facultades que el sistema del *Common Law* atribuye a los jueces, se cree que resulta de esencial importancia para comprender el control jurisdiccional de los servicios de inteligencia en los E.E.U.U.

La cuestión del control judicial de los servicios de inteligencia está relacionada con la admisión de la categoría de los actos políticos (*political questions*). El primer reconocimiento de la admisibilidad de los actos políticos fue realizado por el Juez, Marshall, en su más famosa sentencia, precisamente en la que se reconoce la posibilidad de la *judicial review* de las leyes para verificar su conformidad con la Constitución. Según Marshall, la Constitución norteamericana inviste al Presidente con algunos importantes poderes políticos en cuyo ejercicio debe hacer uso de su propia discreción, y de los que responde sólo ante su pueblo y ante su propia conciencia. Para ayudarle a realizar estos deberes está autorizado a nombrar a ciertos cargos que actúan en su nombre y de acuerdo a sus órdenes. En estos casos, los actos de sus subordinados son los propios actos del Presidente y, cualquiera que sea la opinión acerca del modo en que la discreción del Ejecutivo haya sido usada, no existe, ni puede existir un poder para controlar esa discreción.

La combinación de los principios de constitucionalidad y de separación de poderes, por un lado, y de *judicial review* y *Common Law*, por otro, nos ilumina la propia formulación

de los actos políticos que hace Marshall. En efecto, por un lado reconoce que los actos políticos no son revisables por los tribunales; por otro, sin embargo, considera que aquellos actos que afecten a derechos individuales sí lo son. De esta suerte, la cuestión de en que grado las decisiones de los servicios de inteligencia son revisables por los tribunales queda abierta a la realización de una ponderación de los intereses o derechos en conflicto en cada caso.

El Poder Judicial puede controlar a los servicios de inteligencia y, de hecho los controla intensamente. La técnica utilizada para ello, como se dijo, es el resultado de combinar la garantía de un principio propio del Estado Constitucional (la división de poderes) con la argumentación propia del *Common Law* (la ponderación o *balancing*) de los intereses, bienes o derechos en conflicto. Es decir, si bien la jurisdicción puede realizar en cada caso una ponderación de esos intereses, se pretende que la misma quede encuadrada en un determinado marco, el de la división de poderes. Este doble condicionamiento ha llevado al Tribunal Supremo a matizar el juicio de ponderación de principios mediante la introducción de una regla, no expresamente afirmada pero claramente discernible, que podría formularse del siguiente modo: cuando un asunto sea legítimamente competencia del Ejecutivo por afectar verdaderamente la seguridad nacional, el respeto al principio de separación de poderes impide sustituir el criterio del ejecutivo por el de los jueces, siempre y cuando los jueces verifiquen que un asunto verdaderamente afecta a la seguridad nacional y por ende, es competencia del Ejecutivo. Esta regla no escrita, permite efectuar una cierta sistematización de la jurisprudencia existente y proporcionar una cierta seguridad jurídica para prever la solución de los casos que se formulen en el futuro.

Sólo cuando el Poder Judicial ha estimado, que lo que se alegaba como interés de la seguridad nacional no era tal, inclina la balanza hacia el otro platillo. Así ocurrió en el caso *Watergate*, en el que el Presidente, Nixon, adujo un genérico interés en la confidencialidad de las comunicaciones de los miembros del ejecutivo, sin precisar de qué modo la publicación de un número limitado de conversaciones que *prima facie* tenían relación con un proceso penal podía viciar tal confidencialidad.

Finalmente los tribunales declinaron aceptar la aplicación de este privilegio en el caso Irán – Contra, por considerar que no aparecía ni siquiera sugerido por el material probatorio, que el Presidente hubiera ordenado la actitud de Oliver North de no simplemente rehusar contestar al Congreso, sino de engañarlo.

Por el contrario, cuando los tribunales han considerado que lo que estaba verdaderamente en juego era el interés de la seguridad nacional (comprensivo del interés de los servicios de inteligencia), han concedido más peso a éste que a los derechos o intereses opuestos. Así ha ocurrido en diversos supuestos. Fue el caso en el que el ejecutivo alegó su privilegio para no autorizar la publicación de cierto material y la judicatura estimó que con tal publicación, verdaderamente peligraba la seguridad nacional. De igual manera se aplicó este criterio en el asunto en el que el Gobierno adujo que la publicación de unas memorias de un agente de la CIA lesionaban el interés de la seguridad nacional, y los Tribunales al compartir esa apreciación, declararon conforme con la constitución la decisión del ejecutivo de prohibir la publicación de tales memorias. Del mismo modo sucedió en una ocasión en la que el director de la CIA protestó ante la solicitud de la identidad de unos informantes de la misma, argumentando que esto ponía en riesgo la capacidad de obtención de información del propio servicio, a esto el Tribunal considero que tal desvelamiento debía ser competencia del Director de la CIA y no de los tribunales.

Se puede, por supuesto, discrepar de la valoración realizada por un tribunal sobre los bienes en conflicto, pero no creemos que quepa descalificarla jurídicamente. Por lo demás, habida cuenta de que es esencial a la propia técnica de la ponderación la indeterminación del resultado de la misma, el hecho de que hasta ahora los tribunales hayan dado preferencia a los bienes protectores de la inteligencia o de la seguridad nacional sobre otros, no significa que en algún caso futuro eso vaya ha seguir siendo así.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Carlos Ruiz Miguel, *Op. cit.*, p. 123 -125.

#### **1.4.- LEY DE REFORMA DE INTELIGENCIA Y PREVENCIÓN DEL TERRORISMO DEL 2004 (INTELLIGENCE REFORM AND TERRORISM PREVENTION ACT OF 2004, S. 2845).**

En respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 se creó la Comisión 9 /11, la cual fue constituida por diez representantes – cinco demócratas y cinco republicanos – en una hábil maniobra política del Presidente Bush encaminada a disminuir las presiones ejercidas en su contra por sus adversarios políticos, además de involucrar a todas las fuerzas políticas en la creación de una nueva legislación de inteligencia.<sup>55</sup>

Dicha comisión entregó su reporte final el 22 de julio de 2004, después de más de 20 meses de investigaciones, documento en el cual se vierten una serie de recomendaciones enfocadas a la prevención de ataques terroristas en contra de los Estados Unidos. Cabe mencionar que las apreciaciones emitidas por la comisión bipartidista derivaron en la creación de la Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004 (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, S. 2845), firmada por el Presidente, Bush, y por tal convertida en ley el 17 de diciembre de 2004.

Desde la creación del Acta de Seguridad Nacional de 1947, la cual en esencia pretendía evitar otro Pearl Harbor además de hacer frente a los retos de la guerra fría, no se había hecho esfuerzo alguno por reformar la Comunidad de Inteligencia, debido a lo cual la nueva ley pretende evitar otro 9 / 11 y dotar a la comunidad de inteligencia de las herramientas y capacidad de respuesta necesarias para hacer frente al nuevo escenario mundial, en el cual sin duda la mayor amenaza para los intereses norteamericanos la representa el fundamentalismo islámico y el terrorismo internacional.

---

<sup>55</sup> <http://www.gpoaccess.gov/911/>

La nueva ley en esencia es un esfuerzo por reformar a la comunidad de inteligencia a efecto de hacerla más efectiva en su lucha contra el terrorismo, es decir, en su mayor parte es una ley antiterrorista, no obstante resulta importante abordar los puntos más importantes de la citada ley.

#### **1.4.1.- REFORMAS A LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA (al respecto véase el cuadro tres y cuatro, páginas 57 y 58).**

**La nueva ley crea un Director Nacional de Inteligencia (DNI) más fuerte, es decir, con mayores facultades<sup>56</sup>, entre las que destacan:**

- Principal asesor del Presidente.
- Responsable de dirigir y supervisar la Comunidad de Inteligencia.
- Cargo separado del Director de la CIA.
- Extensas facultades para ejercer el presupuesto y para disponer de personal.
- Flexibilidad y autoridad para responder a las emergentes amenazas a la seguridad nacional.
- Autoridad para crear centros nacionales de inteligencia.

**En lo concerniente a la Oficina del DNI<sup>57</sup>, son eliminados el Director Asistente para la Colección, el Director Asistente para el Análisis y Producción y el Director Asistente para la Administración.<sup>58</sup> No obstante, son creadas las siguientes posiciones:**

- Director de Ciencia y Tecnología.
- El Oficial para la Protección de las Libertades Civiles (*Civil Liberties Protection Officer*).
- El Consejero General (*General Counsel*).
- Transfiere al personal de la Oficina del Subdirector para la Dirección de la IC (*Deputy Director of Central Intelligence for Community Management*) a la Oficina del DNI.

<sup>56</sup> Título I, subtítulo A, sección 1011, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>57</sup> Título I, subtítulo A, sección 1011, subsección 103, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>58</sup> Título I, subtítulo H, sección 1093, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

**Crea un Centro Nacional contra el Terrorismo (*National Counter Terrorism Center*).<sup>59</sup>**

- El director del centro es designado por el Presidente y ratificado por el Senado.
- Se encuentra ubicado en la Oficina del DNI.
- Principal asesor del DNI en materia de contraterrorismo.

**Crea el Consejo Unido de la Comunidad de Inteligencia (*Joint Intelligence Community Council*) integrado por las siguiente entidades:**

- El DNI, quien lo presidirá.
- El Secretario de Estado.
- El Secretario de Defensa.
- El Fiscal General (*Attorney General*).
- El Secretario de Energía.
- El Secretario de *Homeland Security*.
- Cualquier otro elemento del gobierno que sea designado por el Presidente.

**Crea una comisión independiente a efecto de velar por las libertades civiles (*Privacy and Civil Liberties Oversight Board*).<sup>60</sup>**

- Ciudadanos comunes, designados por el Presidente.
- Presidente y vicepresidente ratificados por el Senado.
- Asesores del Presidente y de su gabinete o rama ejecutiva (*Executive Branch*).
- Debe de proveer al Congreso al menos anualmente de un reporte de sus actividades lo más detallado posible.
- Cuenta con acceso a la información dentro de la rama ejecutiva.
- Conduce y supervisa las políticas implementadas por la rama ejecutiva encaminadas a proteger las libertades civiles.

**Crea un sistema para compartir información en materia de contraterrorismo (*Information Sharing Environment*).<sup>61</sup>**

<sup>59</sup> Título I, subtítulo B, sección 1021, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>60</sup> Título I, subtítulo F, sección 1061, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

- Une la información de inteligencia, las facultades coercitivas (*law enforcement*) e información de seguridad nacional en el ámbito doméstico.
- Une a las entidades del ámbito federal, estatal, local, y del sector privado.
- Establece planes, fechas límites y estándares o requerimientos para el flujo de información.
- El sistema es construido velando por las libertades civiles.

#### **Crea el Centro Nacional Contra la Proliferación de armas de Destrucción Masiva.<sup>62</sup>**

- El Presidente deberá establecer el citado centro en un lapso no mayor de 18 meses a partir de la entrada en vigor de la ley en comento.

**Reestructura las capacidades de inteligencia del FBI, mediante la creación en su interior de una Dirección Especializada en Inteligencia (*Directorate of Intelligence*), con personal debidamente entrenado en la materia.<sup>63</sup>**

**Fusiona el Centro de Integración de Amenazas Terroristas (*Terrorist Threat Integration Center*) al nuevo Centro Nacional Contra el Terrorismo.<sup>64</sup>**

#### **1.4.2.- OTRAS IMPLEMENTACIONES NO RELACIONADAS CON LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA.**

- Mejora la seguridad del transporte<sup>65</sup> y la seguridad fronteriza<sup>66</sup>, intensifica la inspección de la carga aérea<sup>67</sup>, implementa medidas de seguridad en la aviación<sup>68</sup> e incrementa el número de los agentes de la patrulla fronteriza en más de dos mil.<sup>69</sup>

<sup>61</sup> Título I, subtítulo A, sección 1016, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>62</sup> Título I, subtítulo B, sección 1022, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>63</sup> Título II, sección 2001, 2002, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>64</sup> Título I, subtítulo H, sección 1092, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>65</sup> Título IV, subtítulo A, sección 4001, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>66</sup> Título V, subtítulo A, sección 1011, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>67</sup> Título IV, subtítulo C, sección 4051 a la 4054, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>68</sup> Título IV, subtítulo B, sección 4011 a la 4029, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>69</sup> Título V, subtítulo B, sección 5202, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

- Incrementa el número de investigadores aduanales<sup>70</sup> y de inmigración así como también los espacios para las detenciones.<sup>71</sup>
- Tipifica nuevos crímenes relacionados con el terrorismo y establece nuevas penas.<sup>72</sup>

#### **1.4.3.- RECOMENDACIONES ADICIONALES DE LA COMISIÓN 9 / 11 IMPLEMENTADAS POR LA NUEVA LEY.**

##### **Fortalecer la política exterior de los Estados Unidos a efecto de evitar sitios seguros para los terroristas y desarticular sus complots.<sup>73</sup>**

- Incrementar la identificación y los reportes acerca de los santuarios terroristas.<sup>74</sup>
- Mantener la ayuda económica a Pakistán, brindar asistencia en la promoción de la democracia, combatir el extremismo y detener la proliferación de armas de destrucción masiva.<sup>75</sup>
- Establece la elaboración de un plan a largo plazo para el desarrollo de Afganistán y exhorta a incrementar la inversión a efecto de fortalecer el estado de derecho y la educación.<sup>76</sup>

##### **Lucha contra el crecimiento del terrorismo islámico.<sup>77</sup>**

- Incrementar los intercambios y las becas escolares con los países del mundo islámico.<sup>78</sup>
- Mejorar la educación en medio oriente a través del Fondo Internacional de Oportunidades para la Juventud (*International Youth Opportunity Fund*).<sup>79</sup>

<sup>70</sup> Título V, subtítulo B, sección 5203, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>71</sup> Título V, subtítulo B, sección 5204, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>72</sup> Título VI, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>73</sup> Título VII, subtítulo A, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>74</sup> Título VII, subtítulo A, sección 7102, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*

<sup>75</sup> Título VII, subtítulo A, sección 7103, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*

<sup>76</sup> Título VII, subtítulo A, sección 7104, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>77</sup> Título VII, subtítulo A, sección 7102, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

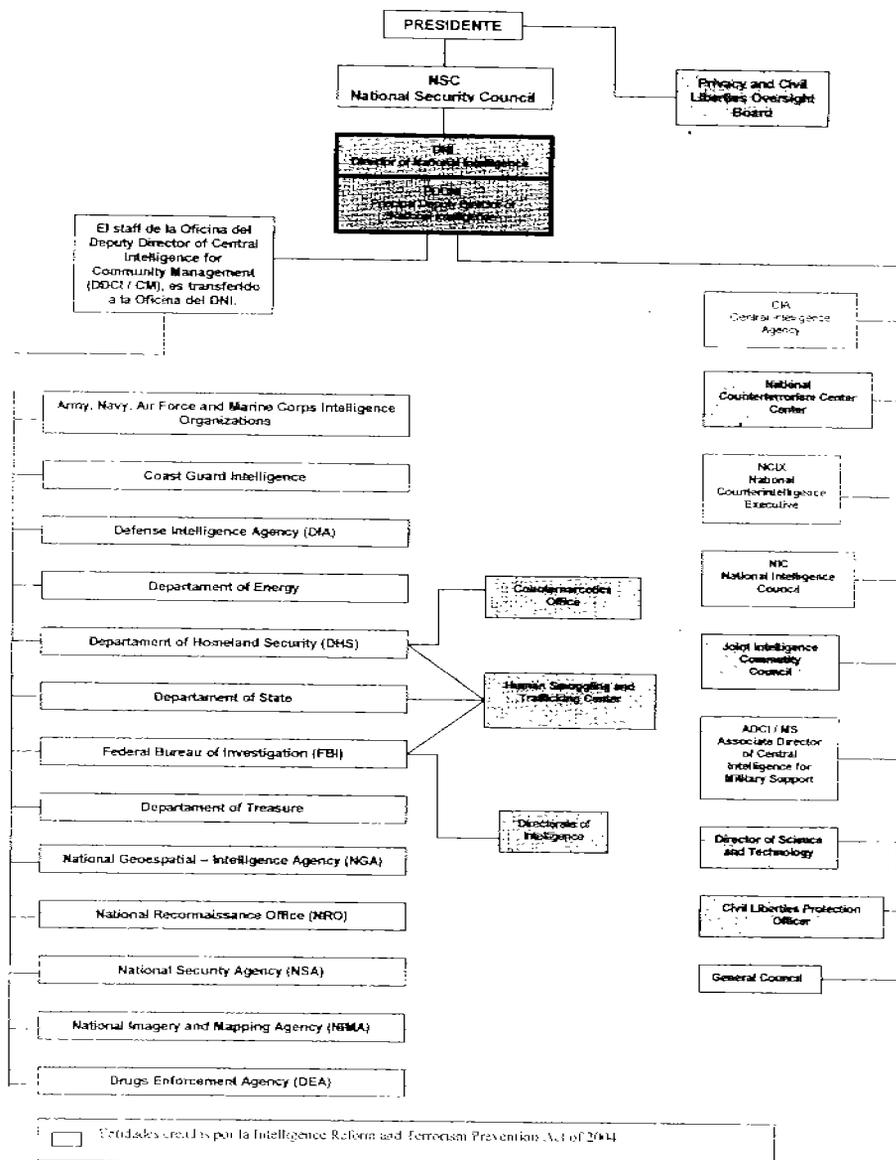
<sup>78</sup> Título VII, subtítulo A, sección 7112, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>79</sup> Título VII, subtítulo A, sección 7113, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

# COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

(después de la Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)

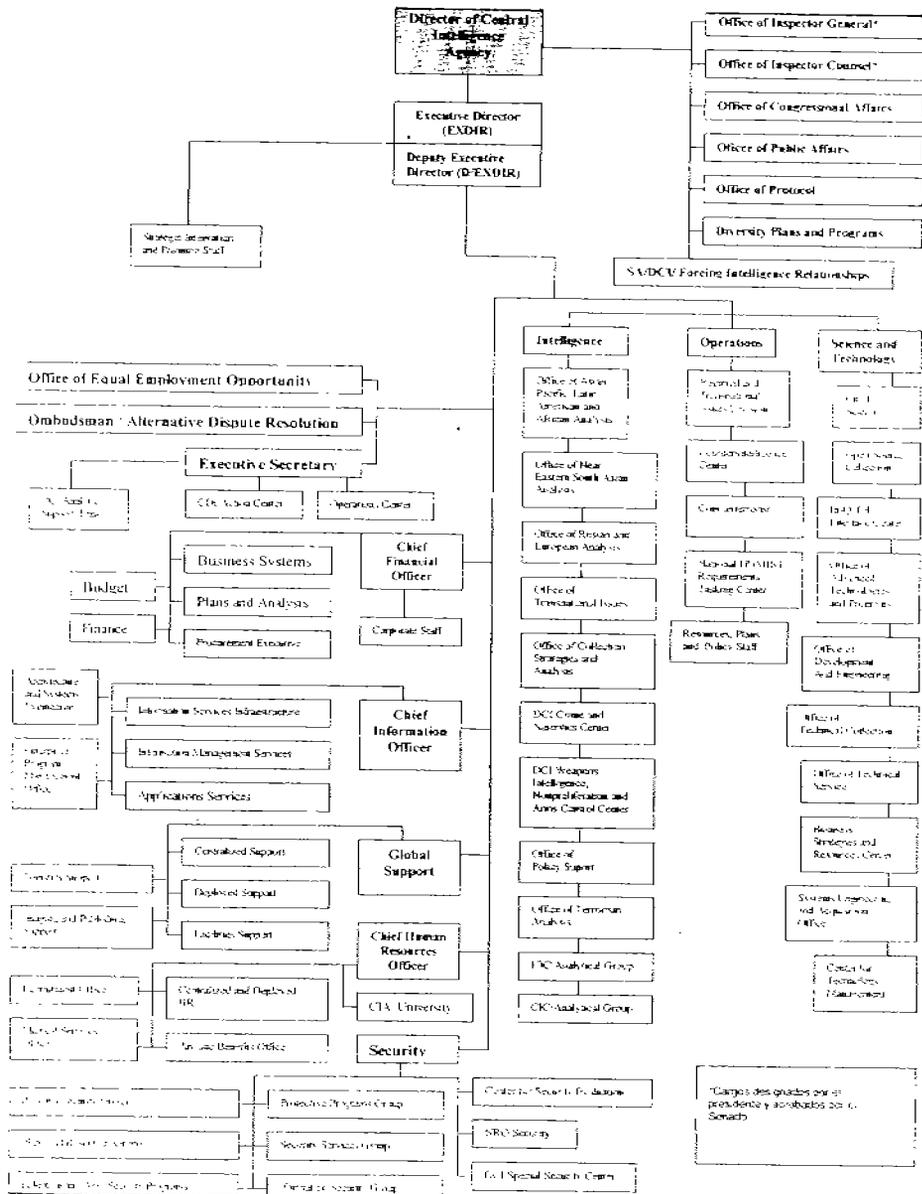
(Cuadro 3)



# AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA (CIA)

(después de la Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)

(Cuadro 4)



\*Grupos de cuadros por el presidente y aprobados por el Senado

- Promover el desarrollo económico en el medio oriente.<sup>80</sup>

#### **Refuerza medidas contra terroristas internacionales (*terrorist travel*).<sup>81</sup>**

- Establece una estrategia contra los terroristas internacionales (*Counterterrorist travel Intelligence strategy*).
- Establece el Centro contra el trafico de personas (*Human Smuggling and Trafficking Center*).<sup>82</sup>
- Insta al Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) a implementar una base de datos biométrica para la entrada y salida de personas (*biometric entry and exit data sistem*).<sup>83</sup>
- Establece estándares mínimos federales para los certificados de nacimiento y licencias de conducir.<sup>84</sup>
- Establece un programa de seguridad para visas y pasaportes dentro del Departamento de Estado.<sup>85</sup>
- Insta al DHS a establecer estándares mínimos en las identificaciones para abordar los vuelos comerciales.<sup>86</sup>
- Establece la Oficina Antinarcoóticos dentro del DHS.<sup>87</sup>

#### **1.4.4.- DE LOS CONTROLES ESTABLECIDOS POR LA NUEVA LEY.**

Como primer punto debe recordarse que la ley en comento terminó con la figura del DCI y creó el DNI con mayores facultades que su predecesor, no obstante también heredó sus obligaciones, es decir, los reportes estipulados en el acta de Seguridad Nacional de 1947 que el antiguo DCI remitía a los respectivos Comités del Congreso, ahora son deber del DNI. Sin embargo, resulta importante abordar los controles más destacados implementados por la presente ley.

<sup>80</sup> Título VII, subtítulo A, sección 7115, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>81</sup> Título VII, subtítulo B, sección 7106, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>82</sup> Título VII, subtítulo B, sección 7202, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>83</sup> Título VII, subtítulo B, sección 7208, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>84</sup> Título VII, subtítulo B, sección 7211 y 7212, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>85</sup> Título VII, subtítulo B, sección 7218, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>86</sup> Título VII, subtítulo B, sección 7220, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>87</sup> Título VII, subtítulo C, sección 7407, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

- Sin duda un importante contrapeso implementado por la nueva ley es el establecimiento de la Comisión Independiente para velar por las Libertades Individuales (*Privacy and Civil Liberties Oversight Board*) ubicada en la Oficina Ejecutiva del Presidente, la cual por lo menos una vez al año deberá someter un reporte al Congreso acerca de sus actividades.<sup>88</sup>
- Otro aspecto destacable lo representa el establecimiento del Oficial para la Protección de las Libertades Civiles (*Civil Liberties Protection Officer*) dentro de la Oficina del DNI. Lo anterior resulta relevante debido en gran medida a que su principal función es verificar que las libertades civiles sean consideradas en todas las políticas implementadas por el DNI y los elementos de la IC.<sup>89</sup>
- Cabe mencionar, que no obstante que la nueva ley dota al DNI con mayores facultades para ejercer el presupuesto y para disponer del personal, de igual manera lo obliga a informar a los respectivos comités del Congreso sobre las transferencias de personal de una entidad de la IC a otra y sobre la reprogramación de fondos.<sup>90</sup>
- En un lapso no mayor de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley, y a partir de entonces, el Presidente deberá remitir al Congreso un reporte sobre el estado y resultado del Sistema Para Compartir Información (*Information Sharing Environment*).<sup>91</sup>
- El director del FBI deberá adicionar a su reporte anual remitido al Congreso algunos reportes extras: uno sobre los avances hechos por cada una de las oficinas de campo (*Field Offices*)<sup>92</sup>, uno sobre el desempeño, estado y funciones de los analistas de cada una de las oficinas centrales y de las oficinas de campo, otro detallando la implementación de los principios para compartir información<sup>93</sup> y otro describiendo todo lo relacionado al uso de traductores.<sup>94</sup>

<sup>88</sup> Título I, subtítulo F, sección 1061, (c) (4), *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>89</sup> Título I, subtítulo A, sección 1011, subsección 103D, (b), *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>90</sup> Título I, subtítulo A, sección 1011, subsección 102A, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>91</sup> Título I, subtítulo A, sección 1016, (h) (1), *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>92</sup> Con el objetivo de mejorar las capacidades del FBI en materia de inteligencia fueron creados grupos de recolección de inteligencia de campo (*field intelligence groups*), los cuales reportan directamente con un encargado de oficina de campo. Título II, sección 2001 (d), *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>93</sup> Título II, sección 200 (g), *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>94</sup> Título II, sección 2006 *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

- Antes del 31 de diciembre de 2005, y a partir de entonces el Secretario de Seguridad Nacional (*Secretary of Homeland Security*) deberá remitir a los respectivos Comités del Congreso un reporte sobre la implementación de la estrategia para la seguridad en el transporte.<sup>95</sup>
- Otro reporte destacable, no obstante su categoría de preliminar, resulta ser por mucho el Reporte de los Efectos sobre las Libertades Individuales (*Report on Effects on Privacy and Civil Liberties*) causados por la implementación de las medidas encaminadas a mejorar la seguridad en el transporte aéreo, mismo que debe ser remitido por el titular del DHS a los respectivos Comités del Congreso en un lapso no mayor de 180 días después de la entrada en vigor de la ley.<sup>96</sup>
- El Fiscal General debe remitir a los respectivos Comités del Congreso un reporte semianual el cual entre otras cosas deberá contener:<sup>97</sup>
  - a) El número agregado de personas puestas bajo vigilancia a consecuencia de las medidas establecidas por la ley.
  - b) El número de veces que el Fiscal General ha autorizado que la información obtenida bajo la presente ley sea usada para procesos criminales.

Es importante mencionar que las reformas y medidas implementadas por la ley que nos ocupa están siendo implementadas, puesto que la misma contempla periodos específicos en cada una de sus secciones. Por otro lado debe recordarse que entre las facultades del DNI establecidas en la nueva ley, se encuentra la de crear nuevos centros de inteligencia, y la de transferir personal, razón por la cual los organigramas de la IC y de la CIA mostrados anteriormente pueden cambiar de un momento a otro si el DNI lo considera apropiado para el mejor desempeño de sus funciones.

## 1.5.- COMENTARIOS AL CAPÍTULO.

La existencia de servicios y prácticas de inteligencia en los Estados Unidos nace como una necesidad del Ejército en la guerra de independencia, lo cual nos indica que el

<sup>95</sup> Título IV, sección 4001 (A) (C), *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>96</sup> Título IV, subtítulo B, sección 4012, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

<sup>97</sup> Título VI, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.

fundamento de su existencia reside por una parte, en los poderes y obligaciones del Presidente como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y como defensor de la Constitución; y por otra en los poderes generales del Congreso.

En lo concerniente al personal de los servicios de inteligencia, cabe mencionar que tienen reconocido un estatus jurídico con sus correspondientes derechos y obligaciones, además de que las garantías del funcionamiento de dichos servicios se vertebran en torno a la técnica clasificatoria, al establecimiento de diversas figuras penales protectoras del secreto al privilegio del Ejecutivo y a la protección de las fuentes e identidades de informantes.

En lo tocante al control de los servicios de inteligencia, éste se ha ido perfeccionando. En primer lugar, se ha incrementado enormemente el control de los servicios desde el propio poder Ejecutivo, evitando el riesgo de crear un Estado dentro del Estado o un poder sin control. En segundo lugar, se ha aumentado y diversificado el control por el Congreso de tales servicios, el más amplio y acabado que se conoce en el derecho comparado. Finalmente, en tercer lugar, los jueces, si bien han afirmado la posibilidad de su control sobre ciertas facetas de la actividad de los servicios de inteligencia han mostrado general deferencia en este terreno hacia el Ejecutivo cuando éste conseguía demostrar la existencia de un auténtico interés de la seguridad nacional. En otras palabras el sistema de pesos y contrapesos (*Checks and balances*) que acotan a los servicios de inteligencia en Estados Unidos es uno de los más eficientes en la actualidad, lo cual sólo puede entenderse como el resultado del funcionamiento aceptable de las instituciones y del sistema político norteamericano, entendido éste último como el sistema de partidos, ya que un indicador que mide la efectividad de los servicios de inteligencia es, el grado de politización que pueda sufrir la información generada por éstos.

En otro aspecto, cabe destacar que los servicios de inteligencia están constituidos de tal manera que puedan satisfacer las necesidades de información a nivel global, lo cual en ese sentido significa que la misión de los servicios de inteligencia norteamericanos

va más allá de asegurar la existencia del Estado. Lo anterior obedece en gran medida al gran alcance tanto de la política interna como externa de los Estados Unidos.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 significaron un hito en la vida de los servicios de inteligencia, ya que por un lado marcaron el fin de una manera de concebir la seguridad nacional y por el otro marcaron el inicio de un profundo proceso dentro de la IC, proceso cuyo primer paso lo representa la *Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004*, la cual en esencia pretende adecuar los servicios de inteligencia al nuevo escenario internacional, hecho que sólo es equiparable a la aprobación del Acta de 1947, cuyo objetivo central fue adaptar los servicios al escenario de la Guerra Fría.

Por otro lado cabe señalar que el reto más importante para los Estados Unidos es lograr la compatibilidad entre la seguridad nacional y los derechos y libertades que son la esencia misma del mecanismo democrático. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre ponen de manifiesto que lograr dicha compatibilidad resulta en situaciones en que la seguridad nacional está o puede estar, gravemente amenazada, más difícil de lo que en teoría pudiere parecer.

Como parte final, cabe destacar que la nueva ley de inteligencia que reforma a la IC, pretende hacer frente a los nuevos retos del escenario mundial, lo cual sin duda para el caso específico de los Estados Unidos lo representa el terrorismo internacional y el fundamentalismo islámico. La guerra del siglo XXI para los Estados Unidos no es ya una guerra convencional, es decir, no tiene enfrente de sí a un Estado tiránico como en la Segunda Guerra Mundial o como en la última guerra del siglo XX, la Guerra del Golfo. Estados Unidos no se enfrenta a otro Estado, sino a una red terrorista secreta y oculta y en esa guerra van a resultar más decisivos los servicios de inteligencia que los propios ejércitos.

## CAPÍTULO II

### **2.- EL CASO DE MÉXICO, LOS ORIGENES**

Los gobernantes mexicanos siempre han contado con servicios de inteligencia. Los Aztecas tenían su red de espías que estaba formada por comerciantes, quienes al recorrer el país en su actividad de comercio, iban recabando informes sobre la riqueza de cada provincia, sobre sus fuerzas militares y estratégicas; los llamaban *pochtecas*; los virreyes utilizaban la Santa Inquisición y sus redes de informantes; y los emperadores, presidentes y reyes que poblaron el siglo XIX se apoyaron en organizaciones de este tipo, no por nada esta actividad es considerada como el segundo oficio más antiguo del mundo. Lo mismo hicieron las diversas facciones revolucionarias y los diversos regímenes posrevolucionarios hasta nuestros días.<sup>98</sup>

A fin de obtener una perspectiva general, resulta necesario mediante el presente apartado, hacer un recorrido por la vida de los servicios de inteligencia civiles en México, tomando como punto de partida la creación de la Sección Primera en 1915 por Venustiano Carranza. De igual manera resulta importante abordar los aspectos más relevantes que definieron la actuación del Departamento Confidencial. En este tenor, es insoslayable analizar a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), ya que sin duda esta organización dominó de 1947 a 1985, las actividades enfocadas a la recolección de la información para la inteligencia en México, además de definir las amenazas a la seguridad nacional y los métodos empleados en su combate.

Dentro de la vida de la DFS, es esencial indagar en sus más significativas facetas tales como, la gestión de Don Fernando Gutiérrez Barrios (sin duda el personaje más identificado en la materia), y el papel desempeñado por Javier García Paniagua y Miguel Nazar Haro, también al frente de dicha institución. En este rubro, resulta interesante abordar de manera general algunos de los más significativos acontecimientos en los cuales se vieron envueltos de manera directa los servicios de

---

<sup>98</sup> Sergio Aguayo Quezada. *La historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Ed. Grijalbo, 2000, p. 36.

inteligencia, por ejemplo, el movimiento estudiantil y la faceta insurgente denominada la guerra sucia.

Por último se hace un recorrido por las causas y acontecimientos que derivaron en la debacle de la DFS, de tal suerte que resulta difícil obviar la gestión de José Antonio Zorrilla Pérez y su participación en el asesinato del periodista Manuel Buendía y el agente de la DEA Enrique Camarena en 1984 y 1985 respectivamente. Éstos acontecimientos al parecer fueron el catalizador en la desintegración de la DFS y marcaron la pauta para la creación de la que eventualmente llegaría a ser la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN). A manera de conclusión se vierten una serie de comentarios, resultantes del análisis del presente apartado.

## **2.1.- LOS ORIGENES.**

En 1915, Venustiano Carranza, estableció un cuerpo especializado fuera del ejército, La Sección Primera, para realizar actividades de espionaje en el campo enemigo. Lo novedoso era que, pese al machismo de la época, lo dirigía una mujer, la señora Dolores Betancourt.<sup>99</sup> Más allá del género, resulta lógico que al triunfo de la revolución constitucionalista, Carranza ordenara al Secretario de Gobernación que estableciera, dentro de esa dependencia, un servicio de agentes de investigación, mismo que empezó a funcionar en 1918.

La revolución devastó a México y durante varios años los sucesivos gobiernos fueron débiles y pobres; los generales, caciques y políticos vivían en una constante lucha por el poder; debido a esto los remanentes del viejo régimen y las potencias extranjeras conspiraban o veían con hostilidad a los gobernantes. En una situación de esta índole, el conocimiento sobre los amigos y enemigos era fundamental para defenderse y tomar decisiones. Aquella institución creada por Carranza en 1918, transformada sigue operando hoy, nueve décadas más tarde; tiene su sede en la capital y salvo en el periodo de Miguel Alemán, siempre ha estado formalmente integrada al Ejecutivo

<sup>99</sup> Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), Fondo Gobernación, Archivo General de la Nación (AGN), volumen 82, expediente 15, fojas 1-3.

Federal vía la Secretaría de Gobernación. Al respecto cabe mencionar que los servicios de inteligencia se han transformado principalmente por la influencia de los cambios en el país y por factores en su interior.

### **2.1.1.- EL DEPARTAMENTO CONFIDENCIAL (1924 – 1946).**

En 1934 uno de los fundadores del Departamento Confidencial el Agente 2 (el profesor yucateco José de la Luz Mena Alcocer) recibió la orden del entonces director, general Joaquín de la Peña, de impartir conferencias relacionadas a la institución a fin de mejorar la formación de los agentes. El profesor tuvo la pericia de escribir el texto de su presentación, este documento se transformó en la pieza más importante para entender los servicios de inteligencia de aquellos años.<sup>100</sup>

De acuerdo con éste personaje la misión del Departamento Confidencial era investigar la verdad para auxiliar al gobierno y proporcionar discreta, fiel e inteligentemente, los datos de orientación que se le piden, para de esa manera colaborar en el perfeccionamiento del gobierno revolucionario y la colectividad nacional. Al respecto el artículo 42 del reglamento de la Secretaría de Gobernación de 1929, estipulaba lo siguiente: obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las órdenes que hayan dictado el secretario, el subsecretario o el oficial mayor.<sup>101</sup>

Debido a las características del México de la época, en que la finalidad era consolidar el desarrollo del partido político emanado de la revolución, los servicios de inteligencia tenían la finalidad de contribuir a dicho objetivo. De ahí que gran parte de sus actividades se centraron en la política interior.

Desde el primer momento, los servicios de inteligencia fueron una policía política. En el organigrama del Departamento Confidencial en 1931 aparece que su principal tarea era vigilar aliados y enemigos, funcionarios, candidatos y grupos de todo el espectro de

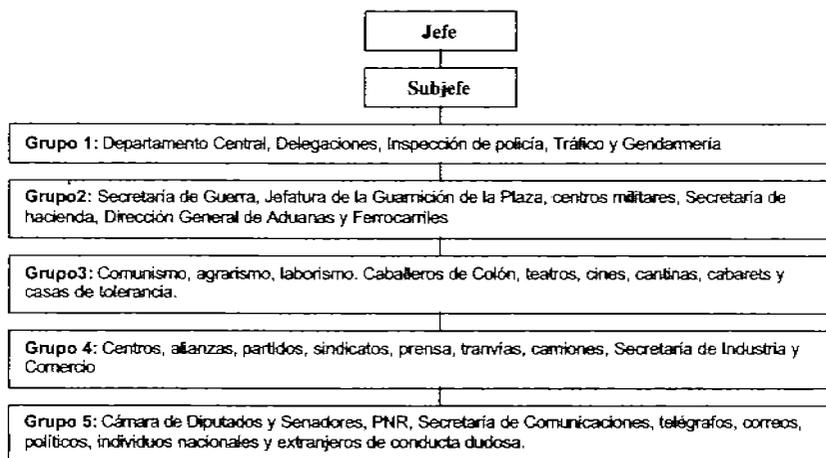
---

<sup>100</sup> José de la Luz Mena Alcocer, Historia del Departamento Confidencial y deducciones sobre la labor de cada uno de los jefes que han actuado al frente de este Departamento", DGIPS, Fondo Gobernación, AGN, caja58 folios 750-782.

<sup>101</sup> Sergio Aguayo Quezada. *Op. Cit.*, p. 38.

la geometría política. El Departamento Confidencial también vigilaba procesos electorales, visitaba estados y territorios para informar su situación al gobierno central, trasladaba reos federales y deportaba extranjeros indeseables. Otro de los aspectos a resaltar del Departamento Confidencial aparece en el artículo 15 del Reglamento Interno, ya que se describen los atributos que debe tener un agente: ser leal discreto,

#### ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO CONFIDENCIAL. 1931\*



\* Fuente: "Historia del Departamento Confidencial y deducciones sobre la labor de cada uno de los jefes que han actuado al frente de este Departamento", DGIPS, Fondo Gobernación, AGN, caja 58

honrado, tener valor civil y personal, ser disciplinado, diligente, decente, sagaz y de notoria buena conducta. De estas cualidades sin duda las más importantes para cualquier cuerpo de inteligencia son lealtad y discreción. La obsesión por la discreción condujo a excesos notables. El reglamento de la Secretaría de Gobernación de 1938, exigía a los agentes ocultar su identidad y mantener el carácter secreto de su trabajo. Para tal efecto, Gobernación entregaba credenciales ajenas a su cargo, como periodistas, representantes de casas comerciales, de la banca etc.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 40.

Los miembros de los servicios de inteligencia en México siempre han sido pocos y lo común es que estén relativamente mejor pagados y equipados que el resto de los servidores públicos. En 1924 había un jefe y un subjefe, 20 agentes, una secretaria y un archivista (sin contar con la red de informantes).

Como todo servicio de inteligencia, el mexicano tenía como base un archivo que incluía fichas biográficas de personas, estudios especiales y recortes de periódicos. El acervo comenzó a formarse en 1924 al mando de Luis Vargas González y para 1934 dicho archivo ya contaba con millares de expedientes mismos que eran muy vulnerables a los vaivenes políticos.

En esas primeras décadas comenzaron a manifestarse las oscilaciones entre el auge y la crisis, ya que en opinión del Agente 2, durante los cinco años que fungió como director el coronel Francisco M. Delgado (1925-1930), los servicios confidenciales llegaron a su máxima efectividad. En esa etapa,

...se descubrieron complotos contra instituciones y hombres de la Revolución, se localizaron extranjeros indeseables que agitaban a obreros y campesinos; se descubrieron guaridas o locales donde se imprimía propaganda sediciosa, el abastecimiento de parque y armas de los rebeldes cristeros; se siguió paso a paso el desarrollo de los acontecimientos políticos que culminaban en rebelión, por lo que el movimiento rebelde encontraba preparado al gobierno constituido.

Para lograr lo anterior el coronel Delgado tuvo la habilidad de escoger, cuando menos, 50% de los agentes, entre los que había médicos, licenciados, profesores, comerciantes, mujeres, etcétera y no los gastaba, como vulgarmente se dice, para todas las comisiones sino que los escogía. Para alguna investigación entre curas, buscaba al que tenía un aspecto de sacerdote y la cultura necesaria; si era algún asunto en el que figuraban estudiantes o jóvenes, enviaba al agente joven y competente para el caso, y de este modo para todas las comisiones. Estudiaba la psicología de cada agente, su disposición, energía, valor, discreción, disciplina, etcétera y seguía con la mirada espiritual paso a paso las investigaciones.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 43-44.

Los miembros de los servicios de inteligencia han trabajado en un ambiente lleno de ambigüedades y distorsiones debido en parte, a que desde su fundación establecieron una relación perversa con el gobierno y se aislaron de una sociedad que prefirió ignorarlos. Los dirigentes decían a los agentes que eran parte de una élite, pero rápidamente éstos se daban cuenta que en público eran menospreciados por los presidentes y funcionarios. Eran una especie de intocables a los que se usaba para que el gobierno autoritario pudiera funcionar pero a los que no se podía presentar en público. Pronto los que ingresaban al servicio se daban cuenta que estaban en una institución que concedía pocas posibilidades de ascenso; la práctica más común era que los directores provinieran del ámbito político (excepto el Coronel Francisco M. Delgado y los Capitanes Fernando Gutiérrez Barrios y Luis de la Barrera Moreno). Los agentes siempre estaban en riesgo de perder el empleo cuando cambiaba la dirigencia ya que resultaría risorio que una institución de esta índole contara con algún sindicato o asociación gremial que defienda sus derechos laborales.

En los años veinte los secretarios de gobernación caían cual ebrios en cantina barata, movidos por las tozudas manos de la política. En este contexto los servicios de inteligencia tuvieron una altísima rotación de jefes y personal. Entre 1920 y 1934 hubo 12 jefes, casi uno por año. Cifra bastante normal si se toma en cuenta que el país tuvo 25 secretarios de Gobernación durante los 17 años que transcurrieron desde el triunfo de la Revolución en 1917 hasta la toma de posesión de Lázaro Cárdenas en 1934.<sup>104</sup>

Según dictaba la regla, con el jefe se iba también su personal. El ingreso se daba de igual forma, un alto porcentaje de los nuevos agentes ingresaban por recomendación del nuevo jefe, la práctica del reclutamiento basado en recomendados se mantiene hasta la fecha, y por la naturaleza tan cerrada de la institución parece ser inevitable.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 46.

Los nombramientos de los directores se hacían por razones políticas no profesionales y no parecía importar el origen civil o militar del recomendado. Lo determinante era la confianza del presidente y/o del Secretario de Gobernación. Por ejemplo, el Coronel, Adalberto Torres Estrada llegó al cargo por tener algún parentesco con el presidente, en ese entonces, Pascual Ortiz Rubio, quien lo recomendó al Secretario de Gobernación.

Algunos directores llegaban con otros intereses o encargos y dedicaban poco tiempo a dirigir el Departamento. El coronel, Martín F. Barcenas, jefe en 1924, siempre estuvo fuera de la ciudad y debido a la rebelión delahuertista su principal centro de trabajo fue el Estado de Jalisco. La actuación de Pablo Meneses pasó desapercibida porque concurría muy poco a la oficina. Y el coronel, Estrada, conservó el puesto que tenía en la presidencia de la República, por lo que prácticamente delegó sus facultades.

Por otro lado el desmantelamiento de la institución también incluía el archivo, pieza clave de cualquier sistema de inteligencia. Cuando Delgado renunció, el cargo fue asumido por Eduardo Moguel quien rápidamente se percató de la falta de algunos expedientes.<sup>105</sup> El desorden que a veces existía afectaba la confidencialidad, uno de los principales indicadores que miden el profesionalismo de estos ambientes.

En este tenor, es de mencionar que la institución enfrentaba otra gran deficiencia, ya que tenía la exigencia de ser operativa (característica que la situaba en la categoría de corporación policíaca), ya que es fundamental que la institución encargada de reunir información y producir los informes de inteligencia no sea la que actúe contra las amenazas a la seguridad nacional.

En un principio una de las funciones del Departamento Confidencial era servir como escolta del presidente; durante el Maximato (1929-1934), fueron nombrados seis agentes para cuidar las residencias presidenciales.<sup>106</sup> En ese ambiente de pocas reglas y muchas exigencias, no era extraño que los agentes incurrieran en acciones ilegales.

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 8, 17, 20 y 23.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 17.

La falta de institucionalización y la distorsionada relación con el sistema político llevaba a que los servicios de inteligencia se involucraran en las disputas por el poder. Causa y efecto de lo anterior era el deliberado limbo jurídico en el que se hallaba la institución, indispensable para que funcionara con discreción y con lealtad absoluta al Presidente, al secretario de gobernación y al director en turno.

La partidización de los servicios también los puso en riesgo. En 1932, nombraron como jefe al licenciado, José de Jesús Galindo, otrora miembro de la bancada del Partido Laborista (PL) en el Congreso, quien decidió pasarle información a dicho partido. Por eso y porque el PL fue desconocido por su indisciplina al Partido Nacional Revolucionario, en 1932 los diputados estuvieron a punto de suprimir el Departamento Confidencial del presupuesto. En ocasiones los servicios de inteligencia eran mal vistos por otras dependencias. La secretaria de Guerra retrasó la entrega de armas que solicitaron y llegó a darse el caso de que las autoridades federales desarmaran a pesar de sus credenciales a los agentes del Departamento Confidencial, decomisando sus armas por algún tiempo.

Los informes elaborados por el personal del Departamento Confidencial tuvieron un efecto desigual en la toma de decisiones, es de mencionar, que influir en el proceso de toma de decisiones es uno de los principales objetivos de cualquier servicio de inteligencia. En algunos casos quienes gobernaban parecían tomarlos en cuenta. Tal es el caso de las elecciones chiapanecas de 1925 en las cuales dos candidatos a gobernador se declararon vencedores. El agente de gobernación comentó estar absolutamente inseguro de cuál de los dos triunfó. Poco después el Senado declaró la desaparición de poderes, y el Presidente envió la clásica tema para elegir a un gobernador provisional que se encargó de realizar nuevas elecciones.<sup>107</sup>

Una institución de este tipo también tiene que ser evaluada por su capacidad de reunir información. Los agentes rendían información puntual sobre políticos y funcionarios, eran precisos en detallar la corrupción, los asesinatos y la impunidad, el idealismo o la

---

<sup>107</sup> Ernest Gruening, *México and its heritage*, Nueva York, Greenwood Press, 1968, p. 408-409.

honestidad de los mismos. Sin embargo se trataba de información en bruto, desigual en calidad y confiabilidad y sin el procesamiento adecuado, lo que da a entender que la carga de procesarla recaía en quien usaba dicha información.

La pasión y la obsesión de la institución era el espionaje de personas, querían averiguar sobre sus actividades durante la revolución, sobre su lealtad al gobierno, el grupo o partido al que pertenecían, su honestidad en el manejo de los recursos públicos y su ética personal. Con esas variables los agentes iban reuniendo rumores y acciones, fantasías y realidades. El diputado por el Partido Católico en Guanajuato, Lucas Contreras, escribió una carta (que fue interceptada) al señor cura de Urireo en mayo de 1922, señalándole que su tarea era organizar a las masas para lanzarlas a la lucha política de hoy, y Dios mediante a la lucha militar de mañana, -sobre los preparativos de la rebelión, sólo puedo decirle que tenemos una fuerte línea estratégica que cruza los importantes estados centrales y divide al país- este plan es el resultado de estudios técnicos sobre los movimientos de los últimos diez años.<sup>108</sup>

Pese a la gravedad de lo expuesto en esa carta no hay evidencia de que la gobernación evaluara seriamente los planes del diputado Contreras de levantarse en armas; este informe fue considerado sólo como fantasías de un político ambicioso. A lo que dedicaron más tiempo fue a evaluar lo relativo a sus lealtades y deshonestidades. Así se sabe todo el pasado turbio del Diputado Contreras pero en absoluto algo referente a la viabilidad de su plan subversivo.

### **2.1.2.- LA CREACIÓN DE UNA ÉLITE, LA DIRECCIÓN FEDERAL DE SEGURIDAD 1947.**

En 1946, México veía el futuro con optimismo. La Segunda Guerra Mundial había dejado abundantes reservas financieras, un civil llegaba a la presidencia y daba continuidad al retiro del cuarto sector del partido emanado de la revolución, el militar, proceso iniciado por su predecesor, el General Manuel Ávila Camacho. Al respecto

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p.426.

cabe destacar que Miguel Alemán fue el primer civil en llegar a la presidencia sin sobresaltos y con un consenso sobre lo prioritario de lograr un crecimiento económico a través de la industrialización.<sup>109</sup>

Por otro lado la paz social estaba garantizada por un Partido Revolucionario Institucional diseñado para aglutinar a las diversas fuerzas políticas. Con la Dirección Federal de Seguridad, Alemán quería tener una organización eficiente y moderna que lo protegiera, que controlara la escuálida disidencia y que hiciera todo lo que se le ordenara. En realidad sólo fue un cambio de nombre que dejó intactas las deficiencias del pasado. La institución siguió flotando en un limbo jurídico además de continuar sometida a los vaivenes políticos y a las influencias corruptoras del autoritarismo exacerbado. El presidente elogiaba a los miembros de la DFS en privado pero guardaba silencio sobre ellos en público, algo que debe ser fundamental ya que ningún estadista a lo largo de la historia ha tocado el tema de forma profunda. Se siguió descuidando la capacidad analítica, se violaron los derechos ciudadanos y frecuentemente, se involucraba en las disputas por el poder. En resumen terminó como una policía política, que por su poder despertaba los celos de las otras instituciones gubernamentales. Se mantuvo intacta la relación perversa con el sistema político y se preservó la lejanía con una sociedad que hacía todo lo posible por ignorarlos.

No se conoce la fecha exacta de la creación de la DFS o el decreto que le dio vida (entre diciembre de 1946 y enero de 1947). El primer documento oficial que menciona a la DFS es de marzo de 1947, y en él se confirma que dependía directamente de la Presidencia de la República.<sup>110</sup> La innovación política administrativa sólo duró un sexenio. Cuando Adolfo Ruiz Cortines llegó a los pinos pensó seriamente en acabar con la corporación. Finalmente decidió preservarla pero la alejó de su entorno inmediato; la envió a la Secretaría de Gobernación en donde permanecería hasta su desaparición en 1985.

<sup>109</sup> Javier Ibarrola. *El ejército y el poder. Impacto e influencia en el México moderno*. México, Ed. Océano, 2003, p. 17.

<sup>110</sup> Oficio del general brigadier Adolfo Martínez Pérez al jefe de la Oficina de Administración del Regimiento, 18 de abril de 1947. Este oficio comisiona a un militar a la DFS. Colección Sergio Aguayo

Era lógico que Alemán quisiera una organización más moderna. La Oficina de Información Política de la Secretaría de Gobernación había exhibido sus deficiencias durante la Segunda Guerra Mundial. Tenía entre sus encargos vigilar y controlar extranjeros, pero según la CIA su trabajo fue bastante deficiente debido a la corrupción. Los agentes de gobernación, cuenta la CIA, frecuentemente fueron acusados de extorsionar extranjeros lo que evitó la deportación de alemanes indeseables. Las críticas no debían ser ajenas para Miguel Alemán que durante esos años fue secretario de Gobernación. Es incluso probable que la fundación de la DFS tuviera como propósito adicional mejorar la imagen de México con el gobierno de Washington.

En la creación de la DFS no participaron militares pese a ser ésta una versión bastante generalizada, se fundó con policías provenientes de varias corporaciones y fue hasta abril de 1947 que se incorporaron diez de los mejores oficiales egresados del Heroico Colegio Militar (cuatro de infantería, tres de artillería y tres de caballería). Es de mencionar que entre ellos no estaba Fernando Gutiérrez Barrios que llegó a la DFS alrededor de 1948 y 1949.

El hecho de que Miguel Alemán intentara crear un servicio de inteligencia totalmente dependiente de él, y alejado de la influencia militar, pudo haberse debido a su afán por centralizar el poder y a una vieja desconfianza hacia el ejército. Hijo de militar —el general Miguel Alemán González, quien murió en combate en la batalla de Torreón el 19 de marzo de 1929— Miguel Alemán comprendió muy pronto el porque había que eliminar a los militares de las lides políticas, sin alejarlos de los privilegios de la política misma. Alemán parecía decirles a los militares “no se metan con mí presente, que yo no me meferé con su pasado y les haré más placentero su futuro”.<sup>111</sup>

Alemán puso a incondicionales en la jefatura de la DFS. El primer director el teniente coronel, Marcelino Inurreta de la Fuente, anduvo en la Revolución para luego, en los años veinte, incorporarse al Departamento Confidencial en donde obtuvo cierto reconocimiento por su buen desempeño. Tiempo después Inurreta se integró al grupo

---

<sup>111</sup>Javier Ibarrola. *Op. Cit.*, p. 62.

político del coronel, Carlos I. Serrano, personaje de negro historial y miembro del círculo cercano al presidente quien en sus memorias lo califica tres veces como amigo cercano y leal. Según algunas versiones, Serrano fue quien sugirió a Alemán la creación de la DFS, que tuvo su primera sede en el tercer piso del Edificio de Pensiones del ISSSTE, ubicado en Plaza de la República No. 6, en donde se encontraba un aula que en ocasiones era acondicionada para meter algunos detenidos.<sup>112</sup> En sus inicios todos los agentes estuvieron concentrados en el Distrito Federal aunque frecuentemente eran enviados a los Estados en comisiones de servicio.

Al igual que sus antecesores, los miembros de la DFS rápidamente interiorizaron la creencia de que formaban parte de una élite. Se les exigía lealtad y obediencia absoluta, pero a cambio recibían compensaciones de diverso orden. Un veterano recuerda con orgullo que entraban a las 7 de la mañana y salían a las 10 u once de la noche, además de las guardias (ritmo que prevalece hasta nuestros días). A cambio de eso les daban casas y tenían oportunidades de diverso tipo. Para aumentar los ingresos los dieron de alta en el Estado Mayor Presidencial (EMP), lo que les permitía tener un buen nivel de vida. También recibieron grados militares lo que explica la versión de que la DFS fue creada por oficiales de la Fuerzas Armadas.<sup>113</sup>

La DFS tenía como funciones proteger al presidente y a los mandatarios que visitaran el país, investigar asuntos delicados o aquellos considerados como tales por sus jefes, analizar la información obtenida y realizar operativos especiales contra los enemigos del régimen.

Como se mencionó anteriormente los agentes de la DFS realizaban investigaciones sobre asuntos de importancia, pero como no existían criterios explícitos para definir lo que era una amenaza a la seguridad nacional, siempre dependió del presidente, del secretario de Gobernación o del director de la DFS en turno, armar la agenda de seguridad. Los agentes dedicaban la mayor parte del tiempo al espionaje político de los opositores del régimen y de los enemigos que tenía el jefe del Poder ejecutivo en el

---

<sup>112</sup> Sergio Aguayo Quezada. *Op. cit.*, p. 65.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 66.

interior de su instituto político. Los métodos no eran muy diferentes. Se comunicaban en lenguaje cifrado, intervenían teléfonos, se infiltraban en grupos opositores, interceptaban cartas y tenían redes de informantes en todas las esferas de la vida nacional.<sup>114</sup>

No obstante cuando los vigilados eran profesionales se hacían obvias las limitaciones de la DFS. El primer análisis de inteligencia recuperado es de abril de 1947 y narra la vigilancia al yugoslavo Carlos Bognadovic, alias Drago. Lo siguieron durante varias semanas y la mayor parte del informe que se armó fue con base en lo que se obtuvo mediante la intervención telefónica. Esta es una tarea que siempre ha estado compartamentalizada y en aquellos años y por razones desconocidas la separaron físicamente de las oficinas centrales, lo hacían desde una habitación del Hotel Regis que estaba a unas cuadras de la sede de la DFS. En los años sesenta podían intervenir 117 teléfonos en el Distrito Federal.<sup>115</sup>

El texto referente al caso Drago, muestra otras limitaciones. La principal es la de escribir afirmaciones sin preocuparse en fundamentarlas. En el reporte se afirmaba que Drago era sumamente peligroso pero no se explicaba porque. En ese primer análisis se vislumbra ya, la inclinación anticomunista que caracterizaría a la organización.<sup>116</sup>

En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines no mejoró la calidad en el procesamiento de la información. En 1954 le pidieron a un agente en ese momento asignado a la cuarta zona militar de Hermosillo, Sonora, que recopilara información sobre un congreso de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM) y de la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL). A los pocos días llegaron a la DFS 14 cuartillas, cuyo eje era una burda transcripción de los discursos pronunciados por Vicente Lombardo Toledano.

---

<sup>114</sup> Memorando confidencial a director de IPS, septiembre 1950, DGIPS, Fondo Gobernación, AGN, volumen 24, expediente 10.

<sup>115</sup> Hoy en día en el CISEN tienen la capacidad de intervenir más de mil teléfonos en el DF y la zona de control esta en el primer piso de las instalaciones ubicadas en la Delegación Magdalena Contreras.

<sup>116</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Op. cit.*, p. 68 y 70.

En este contexto es evidente la parcialidad de la DFS hacia el Partido Revolucionario Institucional (un indicador del profesionalismo de cualquier institución de esta índole es precisamente su imparcialidad hacia grupos políticos), del cual se sentían parte, y al que apoyaban por encima de cualquier consideración. En sus tareas de espionaje político la DFS alcanzó un buen grado de eficiencia. Los sujetos a vigilancia eran izquierdistas, obreros sindicalizados (petroleros y ferrocarrileros), algunos extranjeros, periodistas críticos, políticos que inquietaban a los gobernantes y miembros distinguidos del PRI que se unían a la oposición por ambiciones de poder, tal fue el caso del Diplomático Ezequiel Padilla que se enfrentó a Miguel Alemán en la campaña de 1946 o Miguel Enriquez Guzmán a Adolfo Ruiz Cortines en 1952. Éste era un trabajo relativamente fácil y con pocos riesgos, porque como admite un agente veterano de la DFS, en ese tiempo no hubo amenazas reales al presidente. En muchos de éstos casos la DFS debió sus éxitos a la infiltración y a la ingenuidad de sus opositores. Pese a la debilidad del enemigo, tenían que justificar su existencia ante el régimen y ante ellos mismos. Al parecer lo que hicieron fue exagerar la importancia y peligrosidad de quienes se oponían a los gobiernos priístas.

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos el director de la DFS fue el coronel Manuel Rangel Escamilla que tuvo problemas muy serios con el capitán Fernando Gutiérrez Barrios, y que cometió uno de los crímenes más terribles y por tanto imperdonables del sistema político mexicano: se equivocó de tapado. Rangel Escamilla no apoyó a Gustavo Díaz Ordaz, quien con la mano pesada que lo caracterizaba, cobró venganza el día de su toma de posesión. En Palacio Nacional ordenó a los agentes de la DFS formados para la ceremonia del besamanos que de ninguna manera permitieran que Rangel Escamilla se metiera en la fila. El director de la DFS tenía que irse hasta el final. Habiendo despojado a Rangel de uno de los símbolos del poder humillándolo públicamente, Díaz Ordaz muy a su estilo completó la faena nombrando como director de la DFS a Fernando Gutiérrez Barrios quien siempre le había mostrado lealtad. Esta anécdota confirma la escasa institucionalidad de la DFS y representa un parte aguas en la historia de la misma. Con Gutiérrez Barrios llegó un grupo de agentes como Luis de la Barreda y Miguel Nazar Haro que controlarían la institución durante muchos años.

En este tenor el presidente y/o su secretario de Gobernación y/o el director de la Federal de Seguridad siguieron definiendo en secreto la agenda de riesgos a la seguridad nacional y por ende los métodos usados.

**DIRECCIÓN FEDERAL DE SEGURIDAD, ABRIL 1947**

**Director:** Teniente Coronel Marcelino Inurreta de la Fuente.

**Subdirector:** Mayor Manuel Mayoral García.

**Jefe de control de agentes:** Juan Ramón Gurrola.

**Oficial Mayor:** Lic. Enrique Cordero Bustamante.

**Jefes de Grupo:** Álvaro Basail de la Vía y Ernesto Moncada Canalizo.

**Laboratorio:** Dr. De la Rosa y Dr. Fraga.

**Fotografía:** Jesús Casasola.

**Archivo:** Sr. González.

### **2.1.3.- LOS AÑOS DE APOGEO (1958 – 1985).**

En este período los servicios de inteligencia fueron manejados por unos cuantos hombres entre los que sobresalen: Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, Fernando Gutiérrez Barrios, Javier García Paniagua y José Antonio Zorrilla Pérez. Uno de los rasgos más característicos del citado grupo es que vivía de y para la sospecha. Sus miembros estaban convencidos de ser dueños de la verdad y acumulaban evidencias para confirmarla no para cotejarla. Los informes de Gustavo Díaz Ordaz y las memorias del Jefe del Estado Mayor Presidencial, General Luis Gutiérrez Oropeza, están teñidos de paranoia.<sup>117</sup> El corolario de lo anterior resulta ser la columna que Luis Echeverría mandaba publicar en el Periódico la Prensa en los años sesenta; los escritos estaban repletos de referencias a conspiraciones internacionales y a enemigos poderosos. Al respecto las dos dependencias adscritas a Gobernación la DFS y DGIPS<sup>118</sup> acumularon una enorme cantidad de información que jamás fue analizada. En esa época, la pobreza del análisis pasó desapercibida porque el enemigo era endeble y porque muy

<sup>117</sup> Luis Gutiérrez Oropeza, *Gustavo Díaz Ordaz, El hombre. El político. El gobernante*. México, 1986.

<sup>118</sup> La Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales fue establecida en 1942 y desapareció en 1985 junto con la DFS.

pocos se preocuparon por saber lo que pasaba en los baños públicos de la nación. Un ejemplo es Jesús Reyes Heróles, quien como secretario de Gobernación de José López Portillo, sentía una repugnancia por la DFS y que prefirió ignorar lo que pasaba nombrando a regañadientes, bajo la presión de Margarita López Portillo, a Javier García Paniagua como director de la DFS.

Es de mencionar que en los años sesenta la revolución cubana modificó la definición de seguridad que había en el hemisferio y desde Washington se propagó la versión de que la real amenaza a la seguridad nacional era la subversión interna alimentada desde Cuba. En algunos países del cono sur como Chile, Argentina y Uruguay, los militares concluyeron que la patria exigía que ellos se hicieran cargo del poder (apoyados por Estados Unidos) para proteger a una civilización amenazada por el marxismo. En este ámbito los encargados de la seguridad nacional mexicana hicieron eco de la preocupación de la subversión interna y adoptaron algunos métodos de sus homólogos sudamericanos. En aquella época el concepto de seguridad nacional era sinónimo de control y eliminación de los enemigos que según la élite política, tenía la patria a la derecha y la izquierda. En esta concepción burda, todo acto de inquietud social era subversión. Eso explica que el 12 de septiembre de 1962, Díaz Ordaz ordenara el establecimiento de una cárcel preventiva en el campo militar No. 1, para recibir a los reos del fuero federal cuando su número exija sean confinados con amplias condiciones de seguridad, y en conveniente aislamiento respecto de reos de otros delitos.

### **2.1.3.1.- LA GESTIÓN DE DON FERNANDO (1965 – 1970).**

Ninguna persona en toda la historia de los servicios de inteligencia en México ha sido tan destacada y tan identificada en la materia como, Fernando Gutiérrez Barrios. Sin embargo, es importante abordar algunos de los directores que de alguna forma se destacaron por contribuir a la debacle de la DFS ya que sí bien esos fueron sus años de mayor poder, también fue durante esos mismos años en los cuales se disparó la corrupción exponencialmente, hecho que la llevaría a su autodestrucción. Los directores más destacados durante ese periodo, razón por la cual resulta relevante

abordarlos son: Javier García Paniagua, Miguel Nazar Haro y José Antonio Zorrilla Pérez. De igual modo resulta importante abordar el caso de Jorge Carrillo Olea debido a su participación en el proceso de reestructuración de los servicios de inteligencia una vez desaparecida la DFS, en 1985.

Don Fernando nunca sirvió como escolta del presidente; su vocación estaba en la investigación. En 1948 o 1949 pasó del H. Colegio Militar a la DFS. Casi inmediatamente se hizo amigo de Luis de la Barreda Moreno, quien había ingresado dos años antes a la institución y con quien haría mancuerna toda la vida. Hacia 1950 regresó de una comisión de Quintana Roo y elaboró un informe que sería visto por sus compañeros como modelo a seguir. Por ese entonces se convirtió en jefe de control de agentes y cuando la DFS fue transferida de la Presidencia a Gobernación (1952), don Fernando y su amigo Luis de la Barreda fueron de los pocos que permanecieron en el servicio. Gutiérrez Barrios se ganó la lealtad de los agentes porque aplicó las reglas de oro del sistema político mexicano; ofrecía y cobraba favores tendiendo puentes hacia amigos y enemigos, urdiendo silenciosamente sus reglas.

Gracias a su estrecha relación con Díaz Ordaz cuando éste era oficial mayor de Gobernación, Gutiérrez Barrios ascendió en la esfera política. En el momento en que el poblano fue nombrado secretario de la misma dependencia, Gutiérrez Barrios se convirtió en subdirector. Tuvo serias diferencias con el director, Manuel Rangel Escamilla, al que consideraba poco profesional; en consecuencia, acordaba directamente con Díaz Ordaz que, según Echeverría, también tenía una profunda enemistad con el director de la DFS.<sup>119</sup> Las diferencias seguramente respondían a que el director de la DFS había sido nombrado por Adolfo López Mateos, y en virtud de que Gutiérrez Barrios apoyó las ambiciones presidenciales de Díaz Ordaz resulta natural que fuera designado director de la DFS (1965-1970); desde éste puesto sirvió a Díaz Ordaz y se alió con Luis Echeverría, quien al llegar a la presidencia en 1970, lo convirtió en subsecretario de Gobernación, permitiéndole, además, nombrar a Luis de la Barreda Moreno director de la DFS (1970-1977) para, de esa manera, conservar el control.

---

<sup>119</sup> Jorge Castañeda, *La utopía desarmada*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1999, p.32

Durante el gobierno de Echeverría la DFS acordaba directamente con el presidente a través del subsecretario Gutiérrez Barrios, situación que era aceptada por el entonces secretario de Gobernación Mario Moya Palencia. No sería la primera vez que la cercanía con el presidente rompe el arreglo institucional en el complicado triángulo Los Pinos – DFS – Bucareli. En todo caso, de 1965 a 1977, fue la etapa de mayor poder de Don Fernando. Cuando Carlos Salinas lo nombró Secretario de Gobernación fracasó en su intento de nombrar a Luis de la Barrreda Moreno como director de la que se convertiría en febrero de 1989, en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Para entonces Jorge Carrillo Olea Había desplazado al viejo Grupo.

### **2.1.3.2.- LA ERA DE JAVIER GARCÍA PANIAGUA Y MIGUEL NAZAR HARO (1977 – 1982).**

García Paniagua fue nombrado director de la DFS el 8 de marzo de 1977, tres meses después de la toma de posesión de López Portillo. Llegó al cargo gracias al respaldo de Margarita López Portillo. De este modo puso a su protegido pese a la reticencia de Jesús Reyes Heróles que veía con desconfianza a la DFS en general y a García Paniagua en particular. Es de mencionar que la llegada de García Paniagua significó un duro golpe al liderazgo moral de Gutiérrez Barrios. Aunado a la llegada del nuevo director, la DFS y la Brigada Blanca adoptaron una política de aniquilamiento en las ciudades, lo que explica el aumento de los desaparecidos. García Paniagua se apoyó en los hombres duros del régimen, como el general, Francisco Javier Quiroz Hermosillo, uno de los jefes de la Brigada Blanca y quien por cierto acabó en la prisión militar acusado de nexos con el narcotráfico. Otro caso igual fue el del jalisciense, Javier Balvaneda Rivera, quien a pesar de estar catalogado por la DFS como un pistolero al servicio de la Federación de Estudiantes de Guadalajara, fue nombrado como jefe "E" de la DFS gracias a los buenos oficios de García Paniagua. Durante el año y cinco meses que éste fungió como director la institución se transformó en una sólida base de poder. En este ámbito cabe destacar que como los controles internos de la institución se relajaron, fue en este periodo cuando se disparó la corrupción.

García Paniagua tuvo éxito porque contaba con el apoyo y lealtad de Miguel Nazar Haro quien lo sucedió como director en 1978, quien adoptó y protegió a Javier García Morales (hijo de García Paniagua). Eso provocó un reajuste en el entramado invisible del poder, porque Nazar Haro se distanció de Gutiérrez Barrios. García Paniagua utilizó a la DFS para tejer acuerdos políticos y el compromiso de la DFS fue tan serio que dicha institución custodió dos autobuses que servirían para la campaña presidencial de García Paniagua. Cuando Paniagua fue derrotado por de la Madrid en la carrera por la máxima responsabilidad que la nación demanda, también perdió Nazar Haro y el 13 de enero de 1982 el Presidente López Portillo lo separó del cargo. Sin embargo la explicación de este despido es poco honesta ya que el FBI investigaba a una banda que robaba automóviles de lujo en California para traerlos a México; la investigación apuntaba hacia Nazar Haro, que según el FBI, protegía a los ladrones. Al respecto, en diversas ocasiones la CIA intervino para proteger a Nazar informando que éste era vital para la estación de la CIA en México. Como el caso se filtró a la prensa Nazar se vio obligado a renunciar en enero de 1982. Meses después Nazar fue a Los Ángeles confiado en que no sería requerido por la justicia, pero lo citaron a declarar y fue arrestado el 23 de abril de 1982, y estuvo por primera vez en su vida en prisión durante 27 horas. Le impusieron una fianza de 200 mil dólares, misma que pagó al contado. En esta tesitura resulta importante comentar que García Paniagua regreso a la policía en 1989 cuando Camacho Solís lo llamó a dirigir la policía capitalina, pero permaneció muy poco en el cargo debido a las protestas de organizaciones de derechos humanos (lideradas por Teresa Jardí).<sup>120</sup>

### **2.1.3.3.- LA DEBACLE JOSÉ ANTONIO ZORRILLA PÉREZ, (1982 – 1985).**

A la salida de Nazar Haro llegó José Antonio Zorrilla Pérez a la DFS y en sólo tres años logró que la institución encargada de la seguridad nacional creara una grave crisis en ese campo. Zorrilla se incorporó a la DFS en enero de 1982, ya que López Portillo lo designo por recomendación del entonces gobernador de Hidalgo, Guillermo Rosell de Lama. Seguramente también influyó el hecho de que Zorrilla había sido secretario

<sup>120</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Op. cit.*, p. 231 - 235.

particular de Fernando Gutiérrez Barrios, el cual por cierto fue alejado de su base de poder tradicional ya que Miguel de la Madrid lo nombró director de Caminos y Puentes Federales de Ingreso.

Sin controles Zorrilla se dedicó a manejar la DFS para su provecho y enriquecimiento, para ello utilizó a sus incondicionales creando una estructura paralela que le respondía directamente. Así nombró coordinadores generales a un grupo de comandantes de la Policía Judicial Federal (entre ellos Rafael Chao López, Daniel Acuña y Avisale Gracia) y le dio a Miguel Aldana el cargo de coordinador general. Los impuso sobre los delegados de la DFS en los Estados. Estos coordinadores se dedicaron a organizar la corrupción y la complicidad con el narcotráfico. Las plazas de esta institución se vendían en cifras acorde a la posibilidad de lucro que proporcionaban, por ejemplo, Tijuana valía más que Morelia.

En este tenor resulta importante mencionar que fue durante el periodo como jefe militar en Jalisco del general, Federico Amaya Rodríguez, que se crearon las condiciones para la formación del cartel de Guadalajara. Lo anterior se debió en gran parte a la poca conciencia de los riesgos que estaba creando el narco al interior del gobierno federal. Un ejemplo de lo anterior es que el 26 de abril de 1983, se llevó a cabo la primera sesión del Grupo de Trabajo de Seguridad Nacional en la cual dentro del listado de amenazas a la seguridad nacional no aparecía el narcotráfico. Este es uno más de los hechos que demuestran la poca atención que recibía el tema pero eso cambiaría con el asesinato del periodista Manuel Buendía y del agente de la DEA, Enrique Camarena. En ambos casos la DFS jugaría un papel protagónico y paradójicamente con su debate contribuiría a una súbita toma de conciencia sobre el tema.<sup>121</sup>

#### **2.1.3.3.1.- LOS CASOS BUENDÍA Y CAMARENA.**

Manuel Buendía siempre había tenido fascinación por el trabajo de inteligencia y desde hacía mucho tiempo cultivaba una buena relación con los jefes de la DFS que le

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 237 – 242.

facilitaron una credencial. Buendía empezó a interesarse por lo que sucedía en el mundo del narco y el 4 de mayo de 1984 el periodista divulgó su primer texto sobre el narcotráfico en México. Tomando como referencia una carta pastoral de los obispos de la región del Pacífico Sur, advirtió que el aumento de la siembra y la comercialización de las drogas, así como la influencia política que alcanzaban sus protagonistas no eran posibles sin complicidades internas de funcionarios del gobierno. Días después escribió otra vez sobre el tema, cosa que fue muy comentada en la prensa debido a lo escaso de notas en la materia. El treinta de mayo de 1984 Buendía fue ejecutado porque había dado un paso demasiado audaz: recibió de un funcionario de Gobernación un *dossier* secreto detallando los nexos de Zorrilla con el cartel de Guadalajara.<sup>122</sup>

La interpretación más socorrida es que Buendía se preparaba a denunciarlo y Zorrilla Pérez decidió frenarlo (según la versión de un funcionario del CISEN aún en activo, Buendía vendía la información al mejor postor). Otra versión es que Zorrilla no decidió sino simplemente aceptó, una confabulación de sus comandantes decididos a eliminar al incomodo periodista. Ciertamente o no, ese fue uno de los más graves errores cometidos por la DFS, que exhibió la turbiedad de sus operaciones, ya que no era lo mismo eliminar guerrilleros con escasa presencia pública que ejecutar a uno de los columnistas más connotados de México.

El asunto se conectó rápidamente con Guadalajara porque, en noviembre de 1984, las autoridades mexicanas, respaldadas por inteligencia de Estados Unidos, capturaron más de 10,000 toneladas de marihuana en el rancho el Búfalo de Chihuahua. Fue el mayor aseguramiento en la historia y dejó en el aire infinidad de preguntas sobre la responsabilidad de las autoridades que no fueron capaces de detectar una operación de tal magnitud. Pronto se haría explícita la simbiosis que existía entre el aparato de seguridad y los señores de la droga. Los narcotraficantes reaccionaron al decomiso del Búfalo; confiados en su impunidad y en la protección que recibían de la DFS y otras corporaciones policíacas, secuestraron en Guadalajara a un agente de la DEA, Enrique Camarena, y a su piloto mexicano, Alfonso Zavala.

---

<sup>122</sup> Elaine Shannon, *Desperados. Latin Drug Lords, U.S. Lawmen, and the War América Can't Win*, Nueva York, Penguin Books, 1989, p. 521.

A medida que pasaban los días, y que Camarena y su piloto no aparecían, empezaron a publicarse en Estados Unidos versiones de que los secuestradores podían estar trabajando bajo la protección de funcionarios.<sup>123</sup> Washington reaccionó con enojo y la Oficina de Aduanas y la DEA decidieron cerrar la frontera para presionar a México y a principios de marzo aparecieron en Michoacán los cadáveres de Camarena y Zavala con muestras de haber sido torturados. En ese momento el secretario de Estado, George P. Shultz, declaró que se había rebasado el nivel de tolerancia de su país.<sup>124</sup> El gobierno norteamericano comenzó a revelar los nombres de gobernadores, jefes de policía, secretarios de Estado y hasta familiares del presidente, supuestamente involucrados con el narcotráfico. En abril de 1985 el embajador de Estados Unidos en México, John Gavin, declaró que no tenía confianza en el gabinete del Presidente De la Madrid y que por lo menos un miembro de éste y el hijo de un secretario de Estado podrían tener nexos con los narcotraficantes. Gavin también afirmó públicamente que por lo menos dos de los secuestradores eran policías mexicanos, versión que los funcionarios mexicanos se vieron obligados a aceptar.<sup>125</sup>

Entre los acusados destacaba la presencia de la DFS y por ende la de su director, Zorrilla, esto indicaba que la tolerancia de Estados Unidos hacia los servicios de inteligencia mexicanos había llegado a su fin. En este tenor cabe comentar que según un funcionario de la DEA, Edward Heath, Zorrilla le había otorgado una credencial de la DFS a Caro Quintero.

El margen de maniobra que tuvo Zorrilla como director de la DFS sólo se explica desde la óptica de la complicidad con Manuel Bartlett (en ese entonces secretario de Gobernación), ya que Miguel de la Madrid delegó la función de elegir al director de la DFS a su secretario de gobernación y aunque a Zorrilla lo nombró López Portillo, de acuerdo a la tradición política mexicana dicho nombramiento, debió contar con la aprobación del candidato presidencial. Al respecto Miguel de la Madrid recuerda que:

---

<sup>123</sup> The New York Times, 22 de febrero de 1985.

<sup>124</sup> The New York Times, 8 de marzo de 1985.

<sup>125</sup> The New York Times, 16 de marzo y 30 de abril de 1985.

..... empecé a recibir información sobre el mal funcionamiento de la DFS, aunque Bartlett siempre defendía a Zorrilla. Cuando se da el asesinato de Camarena y la fuga de Caro Quintero; Bartlett estuvo de acuerdo en remover a Zorrilla. Sin embargo precisó que Zorrilla era un hombre bastante informado que era aconsejable que se le abriera una oportunidad en la política y así fue como llegó a candidato a diputado por el estado de Hidalgo. Al mes regresó Bartlett para indicarme que era necesario quitar a Zorrilla de candidato ya que había descubierto una gran cantidad de irregularidades y por tal no se podía confiar en Zorrilla. En razón de lo anterior reiteré a Bartlett la instrucción de crear una entidad que no fuera de policías sino de agentes de inteligencia.<sup>126</sup>

Después de una larga fuga Zorrilla fue detenido en 1989.

#### **2.1.4.- JORGE CARRILLO OLEA, LA REESTRUCTURACIÓN (1985 – 1989).**

La caída de Zorrilla impulsó a Jorge Carrillo Olea (en ese entonces subsecretario de Gobernación) que a partir de 1985 se convirtió en pieza clave de los servicios de inteligencia. Además de tener una visión clara de lo que es y no es la seguridad nacional y de las características que debe poseer un centro de inteligencia moderno, Carrillo Olea gozó de la confianza de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari. Incorporó a un grupo de jóvenes con estudios universitarios que renovarían parcialmente algunas prácticas de los servicios de inteligencia. Al respecto Carrillo Olea recuerda que:

.....desde que Miguel de la Madrid era candidato me instruyó para que hiciera un diagnóstico en asuntos de seguridad. Me dedicó mucho tiempo para conversar sobre la materia. Ya electo me invito a desayunar para informarme de su decisión de nombrarme subsecretario de gobernación y ratificarme su intención de crear un servicio de inteligencia, expresándome su interés de que algún día dicho centro pudiera desarrollar inteligencia financiera.<sup>127</sup>

Por otro lado la situación de Carrillo Olea era muy peculiar, pero en la historia de los servicios de inteligencia es muy común. Según el organigrama de Gobernación tenía a su cargo la supervisión y control de los servicios de inteligencia, pero carecía de autoridad para ejercer su trabajo. La actitud que tomo Carrillo Olea fue hacerse a un

<sup>126</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Op. cit.*, p. 242.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 243.

lado y observar lo que sucedía con la DFS. En tanto eso pasaba se dedicó a diseñar un servicio nacional de inteligencia con la asesoría de Jorge Tello Peón. Cuando Zorrilla abandonó la DFS para contender por una diputación federal sobrevino el colapso de la institución. Al respecto recuerda Carrillo Olea

.....En un viaje a Oaxaca el 21 de marzo de 1985 le informé al presidente De la Madrid del estado de la DFS y le advertí sobre los riesgos de que Zorrilla llegara al congreso con fuero. Le comente que si la DFS no se sometía a una cirugía mayor iba a perder a su secretario de Gobernación y nos iba a salpicar a todos. Fue entonces que el presidente decidió quitarle la candidatura a Zorrilla y desaparecer la Dirección Federal de Seguridad.<sup>128</sup>

Por otro lado, dice Carrillo Olea:

.....Para desaparecer la DFS mi estrategia fue buscar a alguno de los fundadores bajo la siguiente premisa: la corrupción se dio después, no en la fundación. Se necesitaba a alguien que tuviera cariño por la camiseta, que reprobara lo que había pasado y que gozara de respeto interno. El seleccionado fue Pablo González Ruelas (algunos ex miembros de la DFS lo tachan de oportunista) quien tenía 70 años de edad además de ser el encargado del antropométrico (sección encargada de interceptar conversaciones telefónicas). Le hable claro y le dije que le esta ofreciendo el cargo por sus antecedentes de 30 años en la institución. Le pedía que fuera el último director de la DFS y además le advertí que no estaba contemplado para dirigir la institución que sustituiría a la DFS. Aceptó y durante los siguientes días hablamos de diez a quince veces por teléfono al día y cada noche me reunía con el y con Jorge Tello para discutir el destino de la institución. Eso tenía dos vertientes: desaparecer la DFS y construir lo que se llamaría la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN).

El hecho de que González Ruelas aceptara fue insustituible porque tenía la autoridad al interior para desmantelar el aparato. Pensé que lo primero era mandar señales del cambio y elegí como símbolo las charolas que se habían repartido dentro y fuera. El asunto tenía una dimensión psicológica y una real. Quitar las credenciales era un golpe de autoridad y, al mismo tiempo, una forma concreta de empezar a limitar los abusos que se cometían con ellas. La operación se realizó en dos etapas. Una consistió en recoger las charolas que se habían repartido entre gente de fuera, muy encumbrada política y económicamente. Luego vino la tarea interna, en donde teníamos que dar un campanazo. La decisión fue empezar por las cabezas y citamos a los comandantes a una reunión en el auditorio General de División Marcelino García Barragán. Como se había previsto se reunieron unos 50 aproximadamente. Yo les

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 244.

hable de los cambios y luego me retire a fin de evitar cualquier falta de respeto, diciéndoles que don Pablo les iba dar algunas explicaciones sobre las medidas concretas que iban a tomarse para implementar reformas.

Como a la una de la tarde me habló don Pablo para decirme: sus ordenes han sido cumplidas señor subsecretario. Después me comento lo que había pasado. Como lo habíamos acordado, sin darle vueltas al asunto informé a los comandantes que a partir de ese momento quedaba abolido el uso de las charolas y de armamento. Cada uno de ustedes [les dijo] deposite en el suelo la pistola que les ha entregado la institución y su credencial. Un servicio de inteligencia no necesita ni de armas ni credencial. También les dijo que quien usara credenciales sería sancionado con la cancelación del puesto y que si usaban armas en el trabajo se abriría una averiguación penal. Finalmente, que cada uno de ellos tenía la obligación de concentrar las charolas y armas del personal a su cargo en la dirección, en unos cuantos días. Todos obedecieron.

Luego vino la etapa de los despidos. Casi todas las noches llegaba don Pablo y Jorge Tello con los expedientes (en ese momento la DFS contaba con unos 1,500 agentes). Nos proponíamos revisarlos y de este modo íbamos decidiendo quienes serían despedidos el sábado siguiente, lo que se informaba al secretario dos o tres veces por semana. Don Pablo aguantó aunque no le fue del todo fácil. Tiempo después decidió jubilarse habiendo sido el último director de la Dirección Federal de Seguridad. Algunos miembros de la DFS sobrevivieron y pasaron a formar parte de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN)<sup>129</sup>.

La Dirección Federal de Seguridad desapareció formalmente el 29 de noviembre de 1985 (ver cuadro cinco, página 90), día en que por acuerdo presidencial se nombró como primer director general del DISEN a Pedro Vázquez Colmenares.

### **2.2.1.- DISEN.**

La ruptura de 1985 fue mucho más importante que la del año 2000. El desplome de la DFS coincidió con el terremoto de 1985 que dejó inservible las instalaciones de la Plaza de la República. Ésa fue una oportunidad excepcional para dar continuidad a ciertas reformas, ya que desde 1982 se habían iniciado algunos cambios en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación, con el

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 244 - 246.

ingreso de un grupo de universitarios que elaboraron nuevos criterios para la ordenación de la información y el análisis.

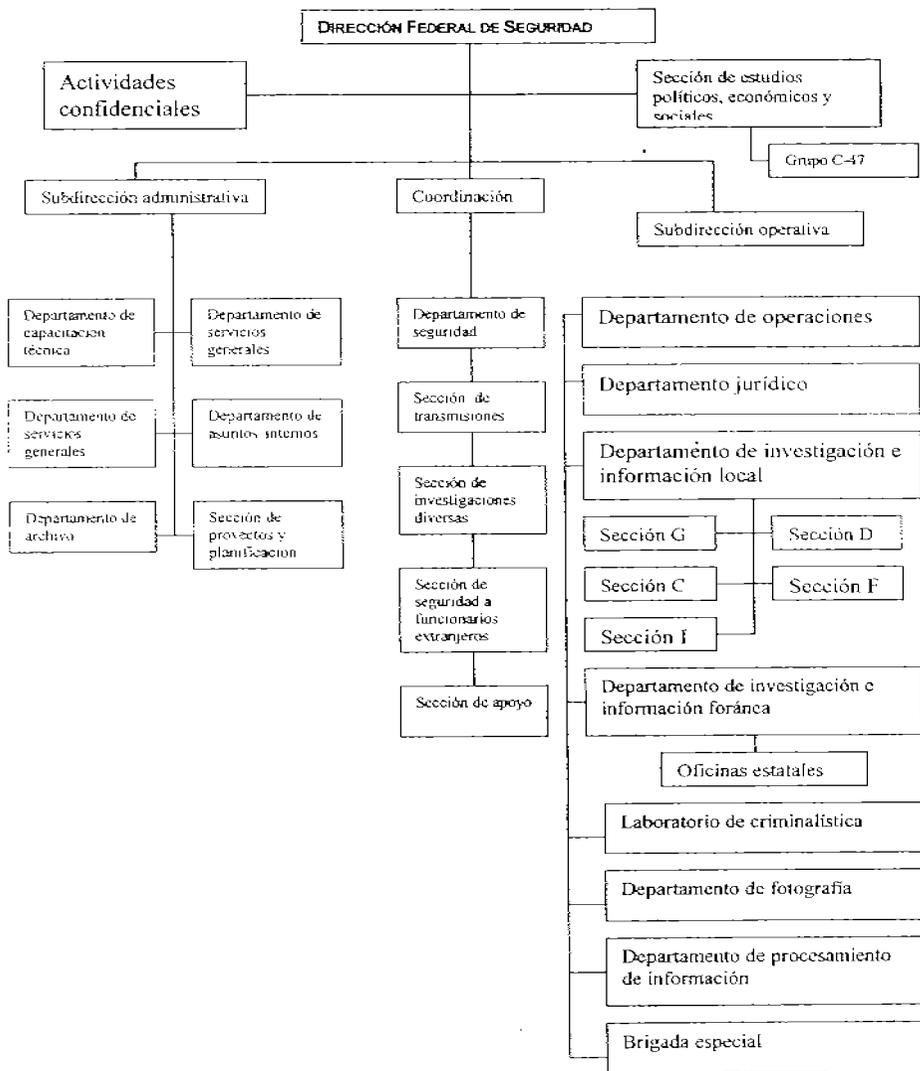
En relación al pasado, el cambio más importante de 1985 fue la redefinición del enemigo. En uno de los primeros documentos producidos por la recién creada Dirección, se lanzó una tibia crítica a lo negativo que resultó que el movimiento de los ferrocarrileros (1958), el de los médicos (1964 – 1965) y muy particularmente el estudiantil de 1968, no fuesen concebidos y dimensionados en sus justos términos políticos de tal manera que ante la falta de una estructura informativa desarrollada que permitiera su adecuado diagnóstico, se optara por soluciones disciplinarias y represivas que en ocasiones no correspondieron a la magnitud del problema entendido éste como amenaza a la seguridad nacional.

Simultáneamente, se cuestionaba la conveniencia de conceder tanta autonomía y poder a los servicios de inteligencia; el nuevo credo hablaba de rendición de cuentas y de supervisión de operaciones a través del Congreso, de los medios de comunicación y de organizaciones sociales. El mensaje era que para sobrevivir, este tipo de organizaciones tienen que adecuarse a las nuevas realidades. Lo que ocurrió en México había sucedido en otros países, tal fue el caso de la KGB, que incapaz de adaptarse a los cambios democráticos, representados éstos con la Glasnost y la Perestroika, colaboró de manera involuntaria a la implosión del régimen.

El DISEN se liberó de algunos lastres heredados de la DFS, como la extorsión, la tortura, la ejecución y las desapariciones forzadas, sin embargo mantuvo numerosas disfunciones originarias. Su peor falla continuó siendo la endeble institucionalización derivada del limbo jurídico en que flotaba y la insondable relación que mantuvo con el sistema político, en particular con el Ejecutivo en turno.

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN FEDERAL DE SEGURIDAD, 1981\*

(Cuadro 5)



\* Fuente: DFS, "Referencias sobre diapositivas de la Dirección Federal de Seguridad" Subdirección Operativa, Departamento de operaciones, 22 de abril de 1981, Archivo del CISEN.

El periodo de 1985 a 1988 fue de profunda transición. El primer director del DISEN, Pedro Vázquez Colmenares, aceptó la idea general de un proyecto de modernización. Durante esos años los recursos fueron escasos y las tensiones provocadas por la fusión de dos direcciones (Investigaciones Políticas y sociales y la DFS) que tenían tradiciones y métodos distintos no se hicieron esperar. También surgieron problemas por las diferencias entre Manuel Bartlett, entonces secretario de Gobernación, y Jorge Carrillo Olea en relación a las disputas internas del PRI por la candidatura a la presidencia de la República ya que Carrillo Olea respaldaba a Salinas mientras que Bartlett tenía ambiciones propias. Lo anterior provocó que el Secretario de Gobernación creara su propio sistema de análisis electoral para las controversiales elecciones de 1988.

### **2.1.5.- LOS CASOS MÁS SIGNIFICATIVOS Y SUS MÉTODOS.**

Como se puede apreciar a lo largo del presente capítulo resulta evidente que los servicios de inteligencia en México hicieron las veces de policía política durante la mayor parte su vida, en la cual la mayoría de sus actividades estuvieron enfocadas a consolidar la supremacía del grupo en turno en el poder. Sin embargo, es importante tocar los casos más significativos en los cuales más allá del sobredimensionamiento de las amenazas a la seguridad nacional, sí fue determinante la actuación de los servicios de inteligencia en el mantenimiento del Estado mexicano. Los casos más significativos son el movimiento estudiantil y la etapa denominada guerra sucia.

En lo tocante al conflicto estudiantil, la DFS mostró una excelente capacidad para infiltrarse en el movimiento y recopilar información, pero fue notable la pobreza de su análisis y su tendencia a alimentar las paranoias de Gustavo Díaz Ordaz. En otras palabras, se sobredimensionó la amenaza y por tal se erró el método usado en su erradicación. Lo anterior explica la decisión del General, Luis Gutiérrez Oropeza, jefe del EMP, quien mando apostar en los diferentes edificios que daban a la Plaza de las Tres Culturas, diez francotiradores del ejército, con ordenes de disparar a la multitud ahí reunida y por ende dar inicio a la violencia, para después ejercer una férrea represión y

finiquitar el movimiento estudiantil. Al respecto el Secretario de la Defensa de ese entonces, el General, Marcelino García Barragán, señaló en sus escritos que Oropeza sólo cumplía ordenes del Presidente.<sup>130</sup>

El movimiento estudiantil de 1968 dejó lecciones a quienes controlaban el aparato de seguridad, ya que cuando Luis Echeverría recibió en 1971 la noticia de que el movimiento estudiantil intentaba reactivarse con una manifestación, tomó la decisión de no permitir que los estudiantes tomaran las calles una vez más. Así se explica la decisión de aplastar la manifestación estudiantil del 10 de junio de 1971. Los reportes que enviaban los agentes de la DGIPS y de la DFS confirman que los estudiantes fueron agredidos por grupos paramilitares que llevaban órdenes de frenar la manifestación. También demuestran que actuaron durante varias horas protegidos por el ejército y policías.<sup>131</sup>

Como resultado de la represión al movimiento estudiantil, en el México de los años sesenta y setenta, alrededor de 1,860 hombres y mujeres decidieron que la única alternativa era lanzarse en contra del régimen, creando 29 organizaciones diferentes entre las cuales sin duda destacó, la Liga Comunista 23 de septiembre fundada el 15 de marzo de 1973 en Guadalajara, Jalisco, y el Movimiento Armado Revolucionario (MAR), que ocupó un lugar prominente cuando veinte activistas fueron aprehendidos después de haber vuelto de recibir entrenamiento en Corea del Norte, en marzo de 1971. Coincidentemente una ola de represión en el Estado de Guerrero alentó un movimiento de insurgencia rural, sin que éstas guerrillas tuvieran los suficientes seguidores como para representar una real amenaza a la seguridad nacional. Primero; la Asociación Cívica Revolucionaria Nacionalista, dirigida por Genaro Vázquez; y después el Partido de los Pobres, encabezado por Lucio Cabañas Barrientos, ambos maestros rurales; organizaron pequeñas bandas de campesinos armados en las montañas que rodean al poblado de Atoyac y ocasionalmente realizaron secuestros en Acapulco. En poco

---

<sup>130</sup> Julio Sherer García y Carlos Monsiváis. *Parte de Guerra, Tlatelolco, 1968*, México, Ed. Aguilar, 1999, p. 43.

<sup>131</sup> Sucesos relacionados con la anunciada manifestación estudiantil, IPS, 10 de junio de 1971, DGIPS, Fondo de Gobernación, AGN, caja 1975.

tiempo ambos profesores eran populares en México pero nunca hubo más de 200 personas dispuestas a seguirles.<sup>132</sup>

Como primer término la insurgencia condujo al gobierno a adoptar tácticas de guerra sucia, término bajo el cual quedó grabado en los anales de la historia dicho periodo. Al respecto, DFS no fue la única que participó en la lucha contrainsurgente. Sin embargo tomó el liderazgo, porque además de coordinar las acciones, proporcionaba la mayor parte de la información para los operativos de búsqueda y eliminación. Desde 1970 y hasta 1978 Nazar Haro desempeñó el cargo de subdirector general y se caracterizó por su actuación en contra de los grupos subversivos en especial contra la Liga Comunista 23 de Septiembre.

Un ex guerrillero recuerda que una de las características de Nazar Haro era la paciencia con que iba reuniendo, asociando y anudando pequeñas piezas de información. La base de su éxito fue la recopilación de información mediante un sistema muy simple pero muy eficaz. El núcleo central era el grupo C-047, fundado por Nazar Haro en 1965. Ahí llegaba información de todos los estados e instituciones. Por ejemplo, si el director de una penitenciaría en Guerrero interceptaba un recado que daba indicios sobre un secuestro en Guadalajara, inmediatamente lo transmitía a la DFS. Si la policía de Jalisco le encontraba propaganda subversiva a algún detenido, rápidamente solicitaba la colaboración de la DFS para que lo interrogaran. Hasta la patrulla fronteriza de Estados Unidos cooperaba ya que en una ocasión detuvieron a José Luis Rodríguez Ocampo, a su esposa Carmen Cobos y a su hermana María Teresa Rodríguez Ocampo quienes se dieron cuenta de que pertenecían al FER (Frente Estudiantil Revolucionario) e inmediatamente después los entregaron a la DFS. Toda esta información de personas, organizaciones y objetos llegaba a los 46 analistas encargados de poner en las tarjetas los extractos de los informes. También se fotografiaba cada evento o persona (viva o muerta). Y aunque recibía información de diversas fuentes la DFS salía a buscarla por sus propios medios. Las prisiones eran constantemente vigiladas. En ellas estaban reclusos guerrilleros que recibían y

---

<sup>132</sup>Alan Rödng. *Vecinos Distantes, Un Retrato de los Mexicanos*. México, D.F., Ed. Joaquín Mortiz – Planeta, 1985, p. 127 y 128.

enviaban información en algunas ocasiones capturada por Nazar Haro y sus analistas que a su vez la transmitían a quienes realizaban los operativos.

Otro método para obtener información era la tortura (¿y que otro método igual de efectivo existe?). Los agentes sabían que los guerrilleros tenían ordenes de callar por tres días para dar tiempo a los militantes conocidos por el detenido a que se movieran. Sin embargo, en los documentos sólo se dice que a algunos detenidos se les aplicó presión. Cuando se obtenía información sobre alguna casa de seguridad inmediatamente llegaban a ella a efecto de obtener información.

Por otro lado, la desaparición forzada de personas ha sido a lo largo de la historia uno de los más frecuentes métodos usados por los servicios de inteligencia de todo el mundo y aunque en el caso de México se iniciaron en Guerrero en 1969, se propagaron por todo el país a partir de 1973, a raíz del secuestro de Rubén Figueroa en Guerrero y de los asesinatos de Fernando Aranguren y Eugenio Garza Sada en Guadalajara y Monterrey respectivamente. Si durante el sexenio de Luis Echeverría la desaparición fue utilizada para combatir la guerrilla en Guerrero, en 1977 el gobierno de José López Portillo lanzó una campaña de desaparición de personas ligadas a la guerrilla en el Estado de Jalisco y Sinaloa apoyados en la creación de una unidad secreta llamada la Brigada Blanca, compuesta por agentes de las fuerzas militares, de seguridad y de la policía judicial federal. Al respecto cabe mencionar que ocho de las diez personas desaparecidas, que reportó la comisión de los derechos humanos del Estado de Jalisco, Guadalupe Morfin, ocho de ellas desaparecieron después de haber sido detenidas por la DFS.<sup>133</sup>

La exitosa lucha contrainsurgente trajo poder y prestigio a la DFS, el gobierno de López Portillo reconoció de muchas maneras los servicios prestados por ésta. Una de las principales fue aumentar su presupuesto, ya que en 1947 el personal entero de la DFS cabía en el tercer piso de un edificio ubicado frente a la Plaza de la República. En 1981 la DFS ya contaba con representaciones en todos los Estados y contaba con tres mil

---

<sup>133</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Op. cit.*, p. 189, 191.

empleados que controlaban a 10,000 informantes. El cerebro encargado del combate a la insurgencia era el Grupo C-047 que nació en 1965 con seis agentes y que para principios de los ochenta estaba conformado por un jefe y siete secciones, además de servicios de comunicación propios.<sup>134</sup>

## 2.1.6.- COMENTARIOS AL CAPÍTULO.

Entre 1918 y 1985 se mantuvo una continuidad caracterizada por la eficacia en la compilación de enormes cantidades de información por métodos frecuentemente ilegales. Fue igualmente clara la pobreza de los análisis que elaboraban. En lugar de producir inteligencia fungían como operativos y, en este sentido, actuaron como una policía política que sin duda se distinguió por la violación de las garantías individuales y por su corrupción. Además de alimentar la impunidad que caracterizó al régimen, distorsionaron profundamente el significado de seguridad nacional. Lo anterior sólo se entiende, desde una perspectiva de largo plazo, ya que el menosprecio por la legalidad, derivado del vacío jurídico y la obsesión por mantener el orden establecido, condujeron a la destrucción de la DFS, que con su mal funcionamiento y posteriormente con su descomposición fertilizó el auge del narcotráfico. También degradó a un sistema político que por eso y por muchas otras razones terminó perdiendo las elecciones en el año 2000.

En lo concerniente al DISEN, nunca pudo librarse de la crapulosa relación con el régimen priísta. No obstante, se erradicaron los abusos de la DFS y se profesionalizaron, pero siguieron siendo parte de un sistema en el que, para sobrevivir, tenían que atender las peticiones de información de sus superiores, dicho de otro modo, los servicios de inteligencia estuvieron en un limbo jurídico y político, que facilitó su manipulación y ha sido constante la utilización que de ellos han hecho funcionarios de gobernación y de la presidencia para impulsar agendas personales que nada tienen que ver con la seguridad nacional. A grosso modo se puede aseverar que las actividades de

---

<sup>134</sup> DFS, Evolución histórica del movimiento subversivo hasta llegar al frente revolucionario común, Liga Comunista 23 de septiembre, 14 de mayo de 1974, Archivo del CISEN, pp. 5-6. Según Jorge Carrillo Olea subsecretario de Gobernación en 1983 la DFS contaba con 400 agentes. La disparidad sólo se explica porque se otorgaban credenciales a los agentes honorarios.

los servicios de inteligencia estuvieron enfocadas por lo menos hasta el año 2000 en los siguientes aspectos.

- Consolidar a un partido político mediante la erradicación de sus adversarios.
- Eliminar los adversarios del régimen priísta, ya que los servicios de inteligencia operaban tal cual hubiesen sido parte del partido oficial.
- Satisfacer los intereses de grupo o inclusive personales de los ocupantes de la Presidencia de la República.
- Asuntos concernientes meramente a disputas por el poder dentro del partido oficial.

Lo anterior trajo como consecuencia que se tergiversara el concepto de seguridad nacional, de tal suerte que cuando se presentaron las reales amenazas a la seguridad nacional, éstas fueron sobredimensionadas y se erró en el método usado en su erradicación, tal fue el caso del movimiento estudiantil y del periodo denominado la guerra sucia. Por otro lado se dejaron de lado otras amenazas a la seguridad nacional tales como el narcotráfico y la debilidad institucional.

### CAPÍTULO III

#### **3.- EL CISEN Y LOS NUEVOS DESAFIOS A LA SEGURIDAD NACIONAL**

El presente capítulo inicia haciendo una breve descripción organizacional del CISEN. De igual modo se abordan algunas de sus deficiencias más significativas. En este tenor resulta ineludible redimensionar el concepto de seguridad nacional dentro del proceso democrático en México. Lo anterior obedece en gran medida a que el concepto de seguridad nacional para México diverge de manera significativa del concepto norteamericano, en el cual las amenazas provienen del exterior. En el caso de México las amenazas son de carácter interno, de ahí la importancia de acotar y especificar las conminaciones a la seguridad nacional en la coyuntura actual por la cual atraviesa nuestro país: el narcotráfico y su posible nexo con grupos armados y la debilidad institucional entendida esta como ingobernabilidad. Sin embargo, clasificar y analizar todos los elementos que pueden ser potencialmente nocivos para la gobernabilidad resultaría virtualmente imposible. No obstante, existen espacios dentro de todo Estado que hay que cuidar a efecto de mantener la gobernabilidad: el primero, un sistema político eficiente, motor de la concordancia, que genere acuerdos, segundo, un sistema económico que genere oportunidades para todos y por último, un sistema institucional que genere certidumbre.

Dentro del sistema político destacan dos elementos: los partidos políticos y los sindicatos del sector energético que debido a su posición estratégica representan un elemento importante a considerar. En lo tocante al sistema económico, resulta relevante abordar el tema de la migración debido a su gran importancia como válvula de escape de un sistema económico que no cumple con su razón de ser: generar oportunidades para todos. De igual manera resulta interesante abordar el sistema institucional, cuya principal función es generar certidumbre, mediante la preservación del estado de derecho. Por último a manera de conclusión se hacen una serie de comentarios relativos al presente apartado.

### 3.1.-UNA DESCRIPCIÓN DEL CISEN (1989 – 2000).

Una de las primeras acciones de Carlos Salinas de Gortari como presidente fue crear el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que, según el decreto presidencial, sería el organismo federal encargado de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país. Terminó siendo un centro porque una dirección general carecía de autoridad y una subsecretaría era demasiado burocrática. Formalmente el CISEN dependía de Gobernación pero aún cuando Gutiérrez Barrios era el titular de esa dependencia no se le permitió escoger al director del CISEN (Gutiérrez Barrios quería imponer a Luis de la Barreda Moreno). Salinas nombró a Jorge Carrillo Olea como primer director, pero sólo lo mantuvo en el cargo un par de años. De hecho durante su sexenio Salinas controló directamente al CISEN a través de José María Córdoba. Al igual que Echeverría, Carlos Salinas golpeó la institucionalidad al transferir en la práctica los servicios de inteligencia a la Presidencia de la República. La estructura del CISEN es bastante elemental y está inspirada en la CIA y en el MOSSAD israelí (este último fungió como asesor en su conformación).

**Dirección General.** El director general es el responsable de la institución y trabaja directamente con el Presidente, el Secretario de Gobernación y con el Gabinete de Seguridad Nacional creado por Salinas en 1989 (debe recordarse que después de la aprobación de la ley de seguridad nacional el pasado 9 de diciembre del 2004, el citado Gabinete se convirtió en el Consejo de Seguridad Nacional). También atiende protocolariamente a los representantes de los servicios de inteligencia de otros países cuando visitan México. Además supervisa la marcha general de la institución, para lo cual se reúne cada lunes con los directores en la Sala de Situaciones. Desde el periodo 1994 - 1995 una de sus principales funciones ha sido la de elaborar la agenda de seguridad nacional y de riesgos, esta tarea es fundamental porque determina la orientación que tomará la institución.

Sin embargo, la forma en la que el centro ejerce sus múltiples responsabilidades ha dependido y depende de la posición del director general frente a la presidencia y la

Secretaría de Gobernación. Carrillo Olea, por ejemplo, pocas veces negociaba con el titular de gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios; su relación era con el Presidente. Eduardo Pontones dependía directamente del subsecretario Fernando del Villar, quien conservó el control. El actual director, Eduardo Medina Mora, depende del Secretario de Gobernación.

El poder del director general del CISEN también ha estado determinado por la evolución de las otras dependencias de inteligencia. En este terreno cada vez adquiere mayor importancia la elaboración de las agendas (de seguridad nacional y de riesgos), que empezaron a hacerse de manera sistemática en 1994 bajo auspicio de Jorge Tello Peón. Debido a los acontecimientos de aquel año borrascoso fue poco lo que pudo avanzar. A partir de 1995 la agenda se prepara cada año; en la elaboración participa la directiva del CISEN, especialistas externos, dependencias federales, estatales y municipales. La agenda anual se revisa mensualmente y semanalmente, tiene una temática tan amplia como los grandes problemas nacionales y orienta los informes ejecutivos diario (IED), semanal (IES) y mensual (IEM), que se entregan a los usuarios de la información del CISEN.

**Secretaría General.** El funcionario encargado de ella controla la estructura interna, nombra a los Delegados en los Estados y lleva la coordinación cotidiana con la presidencia y la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, su capacidad de maniobra depende de quien lo haya nombrado.

**Secretaría General Adjunta.** Esta posición fue un añadido creado por Emilio Chuayffet. Su responsabilidad explícita es controlar las 11 representaciones que tiene el CISEN en ciudades de varios países (Canadá, Colombia, Cuba, España, Estados Unidos, Guatemala, El Salvador y Venezuela). También está a cargo de la relación que la institución mantiene con 42 servicios de inteligencia de 28 países, e impulsa todo tipo de cursos. En este aspecto la relación estratégica continua siendo con la CIA<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Op. cit.*, p. 264.

**Centro de desarrollo de recursos humanos.** Su importancia es grande ya que se encarga de formar a los profesionales del CISEN, fomentando en ellos un fuerte sentimiento de pertenencia a la institución. En este sentido pese a los cambios que ha habido, la recomendación de algún miembro del centro sigue siendo el método más común de reclutamiento. La principal preocupación del CISEN respecto a los nuevos elementos es determinar las razones por las cuales quieren incorporarse al servicio y determinar su tolerancia a la frustración. Antes de ser admitidos, los aspirantes son cuidadosamente investigados por la Dirección de Contrainteligencia. Su interés primordial es evitar que la institución sea infiltrada.

**Dirección de investigación.** Es una de las direcciones más importante e insondables. Entre sus responsabilidades se encuentra el manejo de las delegaciones, pero lo más importante, es el control de las fuentes vivas (redes de informantes) indispensables en cualquier trabajo de inteligencia.

Esta dirección controla a los agentes diseminados en las diferentes esferas de la vida nacional, que informan sobre incidentes de una marcha o de una reunión. De ellos también dependen las extensas redes estables para el flujo de información. Es decir, los infiltrados en los diferentes movimientos sociales y grupos de electricistas, telefonistas y taxistas entre otros que alimentan al CISEN con información en bruto. Un claro ejemplo resulta ser el Auxilio Universitario de la UNAM, quien es evidente que brinda información de los acontecimientos dentro de la institución.<sup>136</sup>

La creación de una red es una tarea que requiere de años pero resulta una de las formas más eficaces para capturar información. Quienes participan en ella son individuos que pertenecen al medio investigado, lo que no necesariamente garantiza que sean los que estén mejor preparados, ni que se encuentren entre los mejor pagados. En múltiples ocasiones la entrega es parte de un intercambio de información por favores, circunstancia que forma parte de las costumbres heredadas de las redes invisibles del poder creadas por el viejo sistema político mexicano.

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 267, 268.

**Dirección de análisis.** La información generada por otras direcciones es transmitida en bruto a la Dirección de Análisis que se encarga de procesarla y de producir monografías temáticas: el Informe Ejecutivo Diario y los Informes Ejecutivos Semanal y Mensual. Las bases de datos que alimentan el Servicio Ejecutivo de Información (SEI), que es una red de cómputo que distribuye estudios más largos y textos breves y directos que se van complementando a lo largo del día con flashes informativos. El SEI es la puerta de acceso a los temas de las agendas de seguridad y de riesgos: seguridad pública, subversión, el legislativo (con información sobre cada legislador), Chiapas, Ejército Popular Revolucionario (EPR), Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPí) entre otros temas. Esta información se coloca en formato electrónico y llega a las terminales (computadoras) de los usuarios permanentes: El Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, La SEDENA, La Secretaria de Marina, la de Seguridad Pública, Hacienda, SECODAM (hoy Secretaria de la Función Pública), PGR, el comisionado para la Paz en Chiapas y los gobiernos de algunos Estados. En 2000 había 661 usuarios internos del Servicio Ejecutivo de Información, que dependiendo de su nivel y competencias recibirán diferentes productos. Ello significa que quien cuente con una terminal electrónica del CISEN en su oficina tiene acceso, las 24 horas del día, a información en línea, la cual se encuentra clasificada en cinco colores: el rojo corresponde a la secreta, el naranja a la reservada, el amarillo a la administrativa, el verde es para consulta y el azul para la lectura.

**Dirección de Contrainteligencia.** Ésta es una de la Direcciones más interesantes, durante algunos años fue la Dirección de Protección y era el brazo operativo del CISEN. Era la encargada de llevar a cabo las investigaciones criminales y de realizar algunos operativos contra el crimen organizado. Actualmente, Contrainteligencia tiene una función interna y otra externa. En el primer caso está encargada de proteger la integridad física del personal, documentos, bienes e instalaciones. Esto quiere decir que realiza estudios socioeconómicos de quienes aspiran a entrar al CISEN o quienes trabajan en él. El objetivo es evitar infiltraciones o detectar desviaciones de las normas establecidas. La segunda vertiente en la que trabaja Contrainteligencia consiste en vigilar a los extranjeros que puedan representar una amenaza a la seguridad nacional.

En esta posición estarían, en principio al menos, los agentes de servicios de inteligencia de otros países y algunos extranjeros sospechosos por diversas razones. Por lo tanto, resulta lógico que Contrainteligencia tenga oficinas en algunos aeropuertos y vigile los flujos migratorios.

**Dirección de servicios técnicos.** Ésta es la encargada de que el CISEN se mantenga a la vanguardia tecnológica, de que funcione la red de comunicación y que a través de ella la información viaje segura, para lo cual es encriptada. También monitorean las emisiones de radio y televisión.

Servicios técnicos también es la heredera del antropométrico, es decir, es la encargada de intervenir de manera permanente los faxes, teléfonos y celulares de una lista que se ha ido formando de manera un tanto natural con las sugerencias del Presidente, del Secretario de Gobernación y del director general y que es revisada cada dos meses. De las conversaciones grabadas y que se consideren importantes, cada 24 horas se elabora un informe del cual se hacen cuatro copias: para la Presidencia de la República, para la Secretaría de Gobernación, para la Dirección General del CISEN y para la Dirección de análisis.

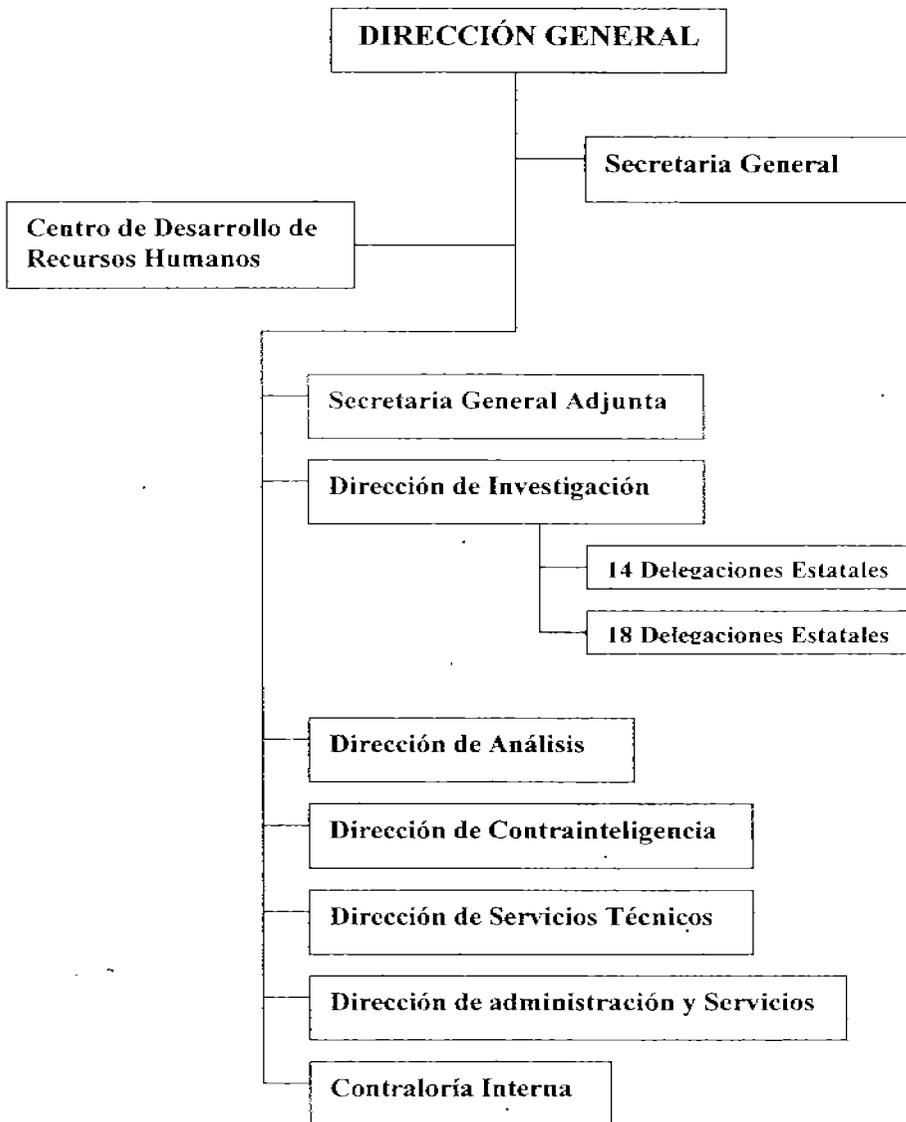
**Dirección de administración y servicios.** El presupuesto del CISEN ha aumentado de manera constante desde su creación en 1989, lo cual significa que las principales autoridades del país consideran valioso el trabajo del Centro, esto es reflejo del buen manejo de los recursos financieros tarea encomendada a ésta dirección (al respecto, véase el cuadro seis, página 103).

### **3.2.- ALGUNAS DEFICIENCIAS DEL CISEN.**

En 1993, se produjo el acontecimiento en el que según Carlos Salinas de Gortari, hubo severas fallas en el flujo de información debido al mal funcionamiento del sistema de información de seguridad del Estado Mexicano, reiterando una y otra vez que no fue informado pertinentemente. En la contraparte, el CISEN asegura que la

ORGANIGRAMA DEL CISEN, AGOSTO DEL 2000 \*

(Cuadro 6)



\* Fuente: Sergio Aguayo Quezada. *La historia de los servicios de inteligencia en México*. México, 2000, Ed. Grijalbo, p. 261.

información fue entregada oportunamente, ya que desde julio de 1993 proporcionaron información sobre las células armadas y la preparación militar, además el 29 de noviembre del mismo año se emitió un informe revelando que en Chiapas se preparaban acciones guerrilleras indicando inclusive el número de milicianos. Tal vez falló la valoración de la información, o quizá Salinas evadió el asunto, además de que su Secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido, venía de gobernar Chiapas y difícilmente aceptaría la existencia de una guerrilla en el Estado.

En este tenor, es de mencionar lo señalado en un artículo publicado en los diarios del Grupo Reforma, en el cual un ex agente del CISEN afirmaba que las labores del centro han violado sistemáticamente los derechos humanos y las disposiciones constitucionales. De igual modo entregó fragmentos de las conversaciones interceptadas al grupo de Vicente Fox, a monseñor Enésimo Cepeda y a la consejera del IFE Jacqueline Peschard. Al respecto afirmó que sólo el 3% de las interceptaciones telefónicas estaban dedicadas a la recopilación de información sobre secuestros narco tráfico y la gran mayoría de dicha actividad estaba enfocada a la vigilancia de políticos y periodistas.<sup>137</sup>

Por otro lado, el CISEN ha mantenido hasta el día de hoy una relación insondable con el ejecutivo. Debido al limbo jurídico en el que operaba, era una institución vulnerable frente a las decisiones del Ejecutivo, lo anterior tiene su corolario en las afirmaciones presentadas por el actual director, Eduardo Medina Mora, en la evaluación del CISEN hecha por el Presidente Vicente Fox al inicio de su gobierno:

.....la debilidad institucional del CISEN, producto de la ausencia de un marco jurídico apropiado que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió al organismo mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, ni evitar que la información obtenida fuera puesta a disposición de instancias o personas a las que no correspondía conocer de los trabajos del centro. Por otro lado, destacan la carencia de un enfoque que hiciera de los productos del CISEN un elemento realmente útil en la toma de decisiones: el sobredimensionamiento de los riesgos, que generó una ponderación excesiva de las amenazas; un deficiente aprovechamiento de las habilidades institucionales

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, p.276.

con una planeación estratégica inadecuada; una cooperación internacional limitada, que no corresponde cabalmente a la ubicación de riesgos en un entorno globalizado como el que hoy vivimos; así como una excesiva rigidez en la estructura de mando y una imagen pública altamente cuestionada.<sup>138</sup>

### **3.3.- EL PROBLEMA PARA REDEFINIR LA SEGURIDAD NACIONAL.**

El concepto y práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado, que en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la seguridad nacional, y en la toma de decisiones derivadas de esta situación.

La confusión preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, el deterioro del modelo económico, el narcotráfico entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones.

El desafío que representa definir la seguridad nacional y deducir las partes integrantes del sistema, por el cual el concepto pueda ser operable, demanda inicialmente, clasificar las intenciones y vertientes bajo las cuales será tratado el tema, de otro modo el estudio se puede extender al infinito, y su tránsito sería interminable por la amplitud de su universo con elementos tan encontrados en posiciones, teorías e ideologías. De tal suerte que a continuación se presentan algunos elementos que deben ser considerados en cualquier propuesta para definir la seguridad nacional:

- La política nacional de un Estado moderno y democrático está por encima de la seguridad nacional, y la filosofía de esta última debe ajustarse y subordinarse, a

---

<sup>138</sup> Intervención del Director General del CISEN en la presentación del número 101 de la *Revista de Administración Pública*. (RAP), bajo el título *Los servicios de Inteligencia en el Nuevo Milenio*.

los objetivos e intereses de la nación.

- La seguridad nacional debe ser considerada como una condición, que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo, de donde se desprende que la seguridad nacional es un componente de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional ya que una y otro dependen de sí mismos.
- La seguridad nacional es una herramienta al servicio de la sociedad en general y del gobierno en particular para coadyuvar al bienestar equilibrado de un Estado.
- La seguridad nacional compete a todas las instancias del Estado y su formulación debe de ser plural además de atender a toda perturbación que interfiera en el desarrollo del Estado. En otras palabras se debe de considerar asunto de seguridad nacional toda aquella actividad que interfiera o perturbe el logro de los objetivos de más alto nivel para el Estado.
- La seguridad nacional ha dejado de ser una tarea exclusiva del Estado, ha pasado a ser una tarea multinacional, pues los Estados ya no son exclusivamente responsables de sus límites fronterizos.
- En una democracia, el tema de seguridad y la capacidad para resolver conflictos ha dejado de ser monopolio del Ejecutivo, de los aparatos de inteligencia y de las Fuerzas Armadas. En una democracia hay muchos actores, principalmente la sociedad civil y el sector empresarial, que según sus intereses y preocupaciones, se verán involucrados en la solución de los problemas de seguridad. Por ejemplo, el secuestro es un tema que ciertos grupos de la sociedad, sobre todo el sector empresarial y en especial la comunidad judía, buscan colocar como un problema de seguridad nacional bajo el argumento que los mecanismos hasta ahora utilizados en el ámbito de seguridad pública, no han resuelto el problema. Lo anterior se traduce, en que la estrategia de seguridad pública y seguridad nacional dejan de ser monopolio del Estado cuando se vive en un país democrático.

### 3.4.- LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL Y SUS NUEVAS CONMINACIONES.

En las siguientes líneas se proporcionarán algunos análisis de posibles amenazas a la seguridad nacional de un país. No es una descripción exhaustiva ni definitiva, sino un panorama de las diferentes amenazas que enfrenta un país como México. Una agenda de inteligencia para la seguridad nacional es una relación de asuntos sobre los que se investiga, procesa y difunde información, mismos que van desde los grupos armados hasta el entorno internacional.

En este contexto el CISEN ha identificado cuatro áreas principales para la seguridad nacional: en primer lugar, el narcotráfico, como elemento central del crimen organizado. Segundo, la situación en las fronteras, en especial el creciente tráfico de personas, un negocio que suma ya cerca de 2500 millones de dólares anuales, según cifras oficiales. Tercero la subversión, enfocada no tanto a la actitud actual del EZLN, sino a grupos que, como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y sus derivados -el Ejército Popular Revolucionario Independiente (ERPI) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)-, que están decididos a utilizar la violencia en su búsqueda del poder. Y por último, un fenómeno que afecta a varios países y al que no se puede dejar de prestar atención: los terroristas.<sup>139</sup>

Es de mencionar que algunos analistas coinciden en que deben considerarse como amenazas a la seguridad nacional el narcotráfico y el terrorismo, siendo este último de baja incidencia para México. En el caso del narcotráfico es irrefutable su potencial para corromper a las instituciones del Estado. Sin embargo en la mayoría del ejercicio académico que se realiza en la actualidad se pueden identificar otros elementos a considerar como amenazas a la seguridad nacional, entre los cuales destacan: la corrupción, la inseguridad pública, grupos armados y la seguridad energética. Las amenazas antes mencionadas se traducen en ingobernabilidad y por ende sólo se pueden entender desde la óptica de la debilidad institucional, ya que según palabras del propio director del CISEN, Licenciado Eduardo Medina Mora, ésta última representa la

---

<sup>139</sup> Ana María Salazar. *Seguridad nacional hoy*. México, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, 2002, p. 216.

principal amenaza a la seguridad nacional para un país como México.<sup>140</sup> No obstante se han dejado de lado aspectos sumamente importantes como la inteligencia financiera y el aspecto socioeconómico entendido este último como el crecimiento exponencial de la pobreza.

En esta tesitura es importante acotar y analizar, las amenazas reales y por ende apremiantes en la coyuntura actual que vive nuestro país, ya que de no hacerlo se puede caer en el error de la redundancia. De entre las conminaciones anteriormente mencionadas destacan: el narcotráfico y grupos armados, migración, y debilidad institucional, ya que bajo éste último termino se aglutinan un número considerable de elementos que contribuyen a generar ingobernabilidad.

### **3.4.1.- NARCOTRÁFICO Y GRUPOS ARMADOS.**

Carlos Salinas de Gortari fue el primer presidente en considerar la lucha contra el narcotráfico como un asunto de seguridad nacional.<sup>141</sup> La guerra contra el narcotráfico en el caso de México tendrá incidencia, sobre todo, en otros tres fenómenos relacionados: el crimen organizado, tráfico de humanos y los grupos armados. El peligro está en la posible interrelación de esos grupos armados y los narcotraficantes y su potencial actividad desestabilizadora.

El 11 de septiembre creó nuevas condiciones en la frontera norte de México, o al menos eso se creyó ya que la demanda y la oferta de drogas no disminuyeron en los E.E.U.U. a pesar del incremento de los controles fronterizos. Por otro lado, si dichos controles siguen aumentando el mercado del narcotráfico se volcará hacia una mayor producción de drogas sintéticas o de heroína, más fáciles de pasar por una frontera cada vez más hermética, al respecto la pregunta es obvia: si puede pasar droga y personas ¿por qué no podrán pasar terroristas, armas químicas u otros productos destinados a operaciones en E.E.U.U., ¿Cuánto tardarán los grupos terroristas y los narcotraficantes en considerar que se necesitan mutuamente?, ¿Es verdad que el

---

<sup>140</sup> *Ibid.* p. 185.

<sup>141</sup> Javier Ibarrola. *Op. cit.* p. 226.

narcotráfico en México no está interesado en el juego de poder?

El narcotráfico sólo puede explicarse como una estructura de poder; de esta forma funciona y concebido así adquieren lógica sus acciones. Sólo de esta manera se puede comprender su magnitud, su relación con otros fenómenos sociales y políticos, cómo operan sus espacios de influencia y su relación con procesos desestabilizadores, con decisiones políticas, económicas y sociales, con la operación de ciertos grupos armados en el país, e incluso con fenómenos culturales y hasta religiosos. De entre los desafíos para México en materia de seguridad nacional el más importante, y quizá el más peligroso: la construcción de un poder paralelo, alternativo, dual, que le dispute constantemente al Estado el control sobre la sociedad, la política y la economía de la nación.

Eso ya está ocurriendo en diversas regiones del país y se manifiesta, sobre todo, de tres formas: la ineludible presencia del narcotráfico, sus recursos y estructuras en distintas regiones; en la falta de un control real sobre las fronteras, lo que se agudiza con el tráfico organizado de gente, armas y todo tipo de contrabando; y finalmente en los grupos armados que tienen un proyecto tan radical que para poder subsistir terminan dependiendo, de una u otra forma, de los espacios de poder territoriales y económicos que les brinda el crimen organizado.

Las manifestaciones de ese poder alterno son muchas, pero se concentran en un fenómeno que se da también en muchos otros países, sobre todo en América Latina, y es el control, real o de hecho, de regiones enteras del país. Estamos hablando de los casos de Sinaloa, el llamado triángulo de oro (donde confluyen Sinaloa, Chihuahua y Durango),<sup>142</sup> las ciudades de Tijuana, Matamoros, Ciudad Juárez, la Sierra del Filo Mayor de Guerrero, zonas de Oaxaca, la frontera de Chiapas con Guatemala, o los

---

<sup>142</sup> Jorge Fernández Menéndez. "El enemigo en casa: grupos armados y narcopoder" en *Cambio y continuidad de la política exterior de México*. México, Ed. Ariel, 2002, p. 153.

barrios de Tepito o Iztapalapa que sólo son algunas expresiones de la pérdida de control estatal sobre diversos territorios y regiones.

La conjunción que está en ciernes, el peligro real de cara al futuro, está en una relación que puede resultar inevitable: la politización del narcotráfico y la narcotización de los grupos armados. Los primeros pueden descubrir que la utilización de las guerrillas les permite una legitimación, que como grupos del crimen organizado, nunca tendrán, para controlar rutas y territorios; y los segundos, que viven hoy un marcado aislamiento social, pueden encontrar en su simbiosis con el narcotráfico una opción para hacerse de recursos materiales y acrecentar sus fuerzas humanas de una forma que no podrían lograr por mecanismos exclusivamente políticos. En última instancia, esa salida tendría para los grupos hasta una justificación ideológica: en el plano teórico, la necesidad de crear lo que los vietnamitas llamaban un poder dual, un poder paralelo al Estado, que fuera desplazando a éste a ciertas regiones hasta virtualmente aislar a las instituciones del Estado. En el terreno de la praxis, ahí están los ejemplos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o el caso de Sendero Luminoso y sus derivados en Perú, profundamente ligados a narcotraficantes, sea para proteger zonas o para participar activamente en el tráfico.

Lo anterior puede suceder debido al gran poder económico con que cuenta el narcotráfico mismo que le brinda la capacidad de infiltrar a las instituciones del Estado, ya que el narcotráfico no tiene como objetivo la destrucción de las instituciones, sólo que las necesita débiles para poder operar.

Evidentemente el cártel de Tijuana no fue destruido con la caída de Benjamín Arellano y la muerte de su hermano Ramón, ya que meses antes de la caída de estos dos hombres, la estructura de su organización que fue en una época una de las más verticales, había comenzado a recorrer el camino actual de la mayoría de estas organizaciones criminales: se estaba construyendo en torno a grupos más pequeños, organizados horizontalmente, con células especializadas bajo los ordenes de una dirección general.

Lo sucedido con el cártel de Tijuana pretende ilustrar la reorganización que se está gestando en la gran mayoría de organizaciones de este tipo, ya que sin duda tendrán consecuencias en el diseño de la lucha antinarcoóticos en México, y en el propio perfil que tendrán nuestros cárteles: serán cada vez más pequeños, más operativos y más difíciles de combatir desde instancias centralizadas. De lo anterior se deduce que el reto de México en este rubro es evitar a toda costa el nexo de los grupos armados con el narcotráfico.

El poder paralelo al Estado se sustenta con recursos económicos, en su estructura transaccional (recordemos, por ejemplo las relaciones de los Arellano Félix con las FARC, o antes con Montecinos en Perú o los contactos de Amado Carrillo en Argentina y Rusia) y en su influencia no sólo económica y política sino también cultural y religiosa (y allí tenemos el culto a Jesús Malverde, el santo de los narcotraficantes).

Sin duda los recursos económicos con que cuenta el narcotráfico resultan el elemento más perturbador a la seguridad nacional ya que brindan a estas organizaciones un poder enorme para corromper a las instituciones del Estado. En este ámbito, es de mencionar que un campesino en México, que trabaja en el cultivo de drogas obtiene un salario que va de los 150 a los 200 pesos por día, comparado con los siete pesos por día que obtiene un campesino en la Sierra Tarahumara dedicado al cultivo lícito. La opción para el campesino es entonces: ¿Colaborar con los narcotraficantes y recibir 150 o 200 pesos por día ó sembrar tomates en la Sierra Tarahumara y recibir 7 pesos diarios?. En este rubro cabe mencionar la gran nomina que posee el narco en México, ya que en el año de 1992 la PGR difundió que 300, 000 personas trabajaban en la producción de drogas y en el año 2000 la cantidad registrada fue de 365,000 empleados.

En 1994 la PGR estimó los ingresos de los narcotraficantes mexicanos en 30,000 millones de dólares. En este ámbito la versión de la PGR para el año 2000 fue de 16,455,755,720 dólares (mayoreo) y de 76,826,661,589 dólares (mayoreo+menudeo) según versión de la *Drugs Enforcement Agency* (DEA). La diferencia entre las

ganancias mexicanas en caso de controlar la venta al menudeo (76,826,661,589 dólares) y aquellas si su actividad se limita al mayoreo (16,455,755,720 dólares) arroja que el mercado minorista para los narcos mexicanos significa beneficios de 60,000 millones de dólares. Puesto que la Casa Blanca sostiene que el mercado minorista está dominado por los capos mexicanos.<sup>143</sup>

¿Cuál es entonces el impacto de las ganancias del narco en nuestra economía? Tomando en cuenta que durante 1998 el PIB nacional fue de \$4 billones 128 millones 590 mil pesos, el narcotráfico significa 4.39% -según la versión de la PGR- o 20.75% -según la versión de la DEA- como proporción del PIB total.

Sin duda el poder de corromper es ilimitado, por ejemplo el cártel de Tijuana invierte un millón de dólares semanales en corrupción. La declaración anterior se desprende de una declaración ministerial que testigos protegidos en E.E.U.U. rindieron a los agentes de la DEA en relación a los hermanos Arellano Félix, cabezas de dicho cártel. De igual modo la DEA a señalado que el cártel de Juárez invierte un millón de dólares semanales en corromper funcionarios públicos. Si se toman en cuenta los cuatro cárteles mexicanos<sup>144</sup> que según el gobierno norteamericano dominan su mercado, los narcotraficantes gastarían 4 millones de dólares semanales en corrupción lo cual implica un costo anual de 208 millones de dólares.

La corrupción en México y E.E.U.U. ahoga y alcanza los niveles más altos. El 21 de diciembre de 1999, el periodista José Reveles publicó en el periódico El Financiero que eran 300 mil dólares por avión, un promedio de 4 millones 500 mil dólares al mes, en dos años debieron ser más de 200 millones de dólares pagados por el cártel de Medellín a Raúl Salinas de Gortari. Dicha cifra de peaje por avión fue confirmada en una serie de reportajes de Luis Enrique Mercado, director general de El Economista, publicados en enero de 2001, con base en informes internos de la procuraduría suiza en relación con el Caso Raúl Salinas de Gortari.

<sup>143</sup> Carlos Loret de Mola A. *El Negocio. La economía de México atrapada por el narcotráfico*, México, D.F., Grijalbo, 200, p. 26, 99, 100, 168, 172.

<sup>144</sup> Los cuatro cárteles son: el de los Caro Quintero, el de los Arellano Félix, el de Amado Carrillo y el de los Amescua Contreras.

A manera de conclusión resulta oportuno citar un dato otorgado por Carlos Loreto de Mola A. en el cual señala que según un informe privado del CISEN al cual tuvo acceso, si se terminara con el narcotráfico, la economía de los E.E.U.U. caería entre un 19 y 22 por ciento mientras que la mexicana se desplomaría en un 63 por ciento.<sup>145</sup>

### **3.4.2.- DEBILIDAD INSTITUCIONAL.**

Según las palabras del Lic. Eduardo Medina Mora la mayor amenaza a la seguridad nacional hoy en día, es la debilidad institucional, misma que se traduce en ingobernabilidad. Las causas de la ingobernabilidad pueden ser tan numerosas que escaparían a este análisis, sin embargo existen espacios donde la gobernabilidad se pierde, es decir, se pierde la capacidad de conducir armónicamente los asuntos públicos. El primer espacio que hay que cuidar para evitar que se genere ingobernabilidad es el sistema político, motor de la concordancia para que todo funcione, el segundo, un sistema económico que genere oportunidades para todos y el tercero, un sistema institucional que genere certidumbre.

#### **3.4.2.1.- SISTEMA POLÍTICO.**

En este rubro cabe mencionar que es vital para cualquier Estado lograr los acuerdos políticos básicos para garantizar la gobernabilidad, y es precisamente en este punto donde se encuentran grandes fallas en el sistema político mexicano, mismas que obedecen en gran medida a la cultura política de los actores que conforman dicho sistema.

Debido a que el sistema presidencial concebido desde la óptica norteamericana, y dado que México entre muchos otros Estados latinoamericanos emularon desde su nacimiento a la vida independiente el sistema político estadounidense, resulta importante mencionar que dicho sistema no fue diseñado para tener un sistema

---

<sup>145</sup>Carlos Loreto de Mola, *Op. cit.*, p. 105, 107, 108, 113, 124, 131.

multipartidista, en otras palabras, sólo puede ser viable en un sistema bipartidista, tal es el caso de los E.E.U.U. ya que de lo contrario se genera un enorme desgaste entre el ejecutivo y las demás fuerzas políticas, además de la dificultad de lograr mayorías sanas en el congreso. Bajo un sistema parlamentario o semipresidencial y con la actual correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, lo más seguro es que tanto el Ejecutivo como el Legislativo no tuviesen su lugar asegurado, ya que la actual composición del Congreso de La Unión no es saludable para la política nacional y por ende tampoco lo es para lograr los acuerdos políticos que apremian al país, llámense éstos, reforma energética, fiscal o laboral.

De lo anterior surge la siguiente pregunta ¿De que le sirven a México 11 partidos políticos? de los cuales sólo tres son una fuerza política considerable y con posibilidades reales de ganar. En lo único que se traducen los minipartidos es en presupuesto aportado por el erario público, ya que formar un partido resulta un buen negocio, puesto que sólo se requiere tener el conocimiento necesario de las leyes electorales, experiencia política y los contactos suficientes para lograr el registro ya que según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para conseguir o conservar el registro de un partido político es indispensable tener 3000 afiliados en 10 Estados diferentes o 300 en 100 distritos uninominales y en ningún caso el número total de sus afiliados podrá ser menor al .13% del padrón electoral de la elección federal anterior.<sup>146</sup>

Sin duda en este rubro, el ejemplo más representativo como amenaza a la gobernabilidad, lo representa el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), quien además de usurpar el estandarte ecologista, ya que sus líderes poseen conocimientos limitados sobre ecología, se unió al PAN en las elecciones del 2000 y hoy es uno de los principales críticos al gobierno de Vicente Fox. De hecho votó junto al PRI en los asuntos del pemexgate<sup>147</sup> y la Sección Instructora. González torres ha sido funcionario del PRI en el D.F. dirigente único de su partido (el PVEM) durante catorce años y padre del nuevo dirigente. Apoyador de Cuauhtémoc Cárdenas en el 88, apoyador de sí

<sup>146</sup> Rocio Villalvazo Chávez. *Partidos políticos: ¿negocio o vocación?*, México, D.F., Ed. Citem, 2003, p. 13, 14.

<sup>147</sup> Presunto desvío de 640 millones de pesos de PEMEX para favorecer la campaña de Francisco Labastida en el 2000.

mismo en el 94 y apoyador de Fox en el 2000. De igual modo fueron multados en el 2002 por haber especulado en bolsa, en la cual realizó inversiones por una cantidad promedio de más de 39 millones de pesos.

No obstante el PVEM no es el único al que la prensa menciona como partido de familia o más bien empresa familiar. El Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) se organizó en 1994, y logró su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1999, después de eso, todo se lo debemos a la Alianza por México que hizo coalición con ellos (y con otros) para ver si llegaba Cárdenas a la presidencia. Ahí fue donde se coló este partido familiar al presupuesto y financiamiento público, pues logró el 2% de la votación total indispensable para este efecto. El presidente del PSN es Gustavo Riojas Santana fue diputado federal y además coordinador de su bancada en la Cámara de diputados (LVIII Legislatura), formada por otros dos diputados, su hermana Norma Patricia Riojas Santana y su esposa Berta Alicia Simental. Por si esto fuera poco, Gustavo Riojas fue el representante del partido ante el IFE; su esposa fue la secretaria general, el hijo de Gustavo y Berta fue secretario juvenil y por supuesto entre un acto de colaboración increíble entre padre e hijo, fue diputado suplente de su papá. Él es Humberto Riojas Simental. Cabe destacar que los tres diputados que tuvo el PSN en la LVIII Legislatura fueron plurinominales.

En esta tesitura resulta oportuno mencionar que en el 2000 el PSN fue sancionado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) por desviación de fondos y simulación de operaciones por 3.1 millones de pesos. En una auditoria practicada al PSN sobre los gastos de campaña en el año 2000, salió a la luz pública el hecho de que éste partido tuvo como proveedor de material de propaganda a la Empresa Desarrollo Integral en Servicios Corporativos, S.A. de C.V., la cual facturo 3.1 millones de pesos. Pero sucede que el accionista mayoritario y administrador es Gustavo Riojas Simental, y el accionista minoritario es Humberto Riojas Pimentel, su hijo. La apoderada de la Empresa era Rebeca Muñoz Morales, delegada del PSN en el D.F., secretaria de Administración y responsable ante el IEDF de las finanzas del partido.

La pregunta obligada es: ¿Son o no son esta clase de minipartidos un asunto de seguridad nacional? ya que no cumplen su función de canales de participación de la sociedad sino que entorpecen y obstruyen la creación de consensos y por ende de acuerdos básicos para lograr los objetivos nacionales. Otro aspecto importante es la carga al erario que representan éstos minipartidos ya que en el año 2003 por ser año electoral recibieron las cantidades de:

**PRI** \$ 1 mil 428 millones 336 mil 536 pesos.

**PAN** \$ 1 mil 282 millones 264 mil 39 pesos.

**PRD** \$ 565 millones 704 mil 284 pesos.

**PVEM** \$ 365 millones 81 mil 479 pesos.

**PSN** \$ 203 millones 324 mil pesos.

**PT** \$ 285 millones 737 mil 177 pesos.

**CONVERGENCIA** \$ 235 millones de pesos.

**PAS** \$ 203 millones 324 mil 21 pesos.

**El Partido Liberal Mexicano**

**El Partido México Posible**

**Fuerza Ciudadana**

Los últimos tres partidos lograron su registro y cada uno recibió \$91 millones de pesos en el 2003.

¿Qué dice la ley sobre los partidos que pierden su registro y que con nuestro dinero compraron bienes como oficinas, computadoras, coches etcétera? ¿Qué sucede con esos bienes? La respuesta es no pasa nada, ya que no se ha legislado respecto a los bienes y el patrimonio de los partidos que pierden el registro. No están obligados a devolver ni un centavo. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana recibió del IFE financiamiento público por \$44 millones 414 mil 901 pesos en el año 2000, El Partido del Centro Democrático recibió \$45 millones 715 mil 213 pesos el mismo año, y Democracia Social, el partido de la rosa, recibió \$45 millones 564 mil 574 pesos. Hoy ninguno de estos tres partidos tiene registro.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Rocío Villalvazo Chávez. *Op. Cit.*, p. 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, y 91.

Otro aspecto importante en este rubro, son los grupos de presión que se encuentran ubicados en sectores estratégicos para el interés nacional, tal es el caso de los sindicatos, que más de servir como instrumento de defensa de la clase obrera en el caso de México, han servido o sirvieron como instrumento activo y clientela del PRI, mismo que correspondía a manera de pago con las famosas cuotas de poder para con los dirigentes sindicales. El problema es que en la actualidad éste ya no es el partido gobernante. Sin duda los sindicatos que debido a su privilegiada posición en la estructura del aparato productivo nacional, representan una real amenaza a los objetivos nacionales son: el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). Resultaría demasiado extenso hacer una evaluación de ambos sindicatos, no obstante, el ejemplo más fiel y representativo como amenaza potencial a la seguridad nacional dentro de éste género, lo representan los petroleros debido a su importancia estratégica en la economía nacional.

En 2002 se palpó por primera vez el temor generalizado de que una huelga en PEMEX pudiera paralizar al país y tener efectos devastadores para la industria y la economía nacional, al estilo de lo ocurrido en la industria petrolera de Venezuela a fines de ese mismo año y principios del 2003. La huelga en PEMEX se pudo evitar, pero persiste el enfrentamiento entre los dirigentes sindicales y el gobierno por el pemexgate, en el que los dirigentes son acusados de haber colaborado en la desviación de fondos hacia la campaña presidencial priísta de Francisco Labastida en el 2000.

Surgieron nuevas tensiones en las relaciones del sindicato con la empresa y el gobierno, ahora que el STPRM, pertenece a un partido diferente al que está en el poder. Queda por verse hasta qué punto el sindicato podrá seguir siendo un colaborador del gobierno federal y de la administración de la empresa, como ha sido su papel tradicional. En tiempos de Carlos Salinas de Gortari, el enfrentamiento sindicato – gobierno provocó que el presidente recurriera a la fuerza para derrocar al dirigente sindical, Joaquín Hernández Galicia, La Quina, quien se había opuesto a la candidatura de Salinas.

La posibilidad de una huelga en PEMEX debe de remover conciencias en el más alto nivel del gobierno mexicano, ya que la ley no contempla la requisa en la industria petrolera. Durante el sexenio de Zedillo se evaluó en el más alto nivel la posibilidad de hacer una requisa en la empresa, pero se llegó a la conclusión de que no sería técnicamente viable, ni siquiera con la participación del ejército. Mientras tanto, la alternancia en el poder y el Pemexgate han generado consensos sociales a favor de la rendición de cuentas y la democratización de los sindicatos para fomentar la transparencia, asuntos que fueron desatendidos durante el sexenio zedillista y deberían atenderse como parte de la reforma laboral.

En la estructura del sindicato la venta de plazas ha sido la norma, y en general no hay mecanismos para que los mexicanos más talentosos tengan acceso a los puestos sindicales. Se han organizado grupos de petroleros disidentes al margen del sindicato. En el 2002 se creó la Unión Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria Petrolera (UNTCIP) y ha logrado importantes movilizaciones, sobre todo en el sureste. Asimismo, se han multiplicado los grupos políticos de antiguos trabajadores, muchos de ellos contrarios al STPRM. Se sabe de la existencia de por lo menos seis grupos de este tipo: el Frente Nacional Petrolero, el Movimiento Petrolero Independiente, la Coalición Nacional Democrática Petrolera, la Alianza Democrática Nacional Petrolera, el Grupo Unificador Democrático y la Coordinadora Nacional Democrática.

A principios del 2003, PEMEX contaba con 141,628 trabajadores de los cuales alrededor de 75% pertenece al régimen sindicalizado y el resto al régimen de confianza, de los cuales cerca del 80% son profesionistas. Del total, poco menos del 90% son de planta y el resto son transitorios; en los años ochenta, el número de transitorios llegó a ser mucho más alto, alcanzando casi la mitad del total. Adicionalmente, son muy numerosos los trabajadores jubilados. Tan sólo en el régimen sindicalizado hay 55,000 jubilados y hay varios miles más de confianza. Así, PEMEX es la empresa petrolera con mayor número de trabajadores en el mundo, por lo menos fuera de las estructuras ex-comunistas de esta industria en China (Petrochina y Sinopec) y Rusia (Gazprom).

En el año 1983 —en el pleno auge petrolero— los ingresos por la exportación de petróleo crudo representaron 47% de los ingresos fiscales del gobierno federal y 72% de las exportaciones de mercancías del país. En 1988, a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, PEMEX aportó sólo el 35% de los ingresos fiscales. Al término del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la menor contribución de los petroingresos a la finanzas públicas fue destacada por el entonces secretario de Hacienda, Pedro Aspe Armella, como uno de los 10 grandes logros de ese gobierno, ya que llegaron a representar sólo 23.7% de los ingresos totales del erario público en 1992. Durante el sexenio zedillista los ingresos petroleros cubrieron 33% del gasto público. Así el petróleo, durante el 2001 y 2002 representó cerca del 35% de los ingresos presupuestarios del gobierno federal.<sup>149</sup>

En 1995 estalló otra crisis financiera, la cual llevó al Presidente Zedillo a hipotecar los ingresos petroleros a cambio de un rescate financiero, otorgado por el gobierno de los Estados Unidos. Zedillo ordenó producir y exportar mucho más crudo para tratar de sacar a México de la crisis con el único recurso a su alcance: el petróleo.

A principios de 1995, al comienzo de dicha crisis financiera nacional, Guillermo Ortiz, entonces secretario de Hacienda, anunció en Washington un plan de nueve puntos que el gobierno Zedillista había acordado a cambio de la liberación de un rescate financiero de 20,000 millones de dólares, apoyado en fondos aportados por el Gobierno de los Estados Unidos y el fondo Monetario Internacional. Estos puntos incluyeron la privatización de la petroquímica de PEMEX, la apertura de la generación eléctrica a la iniciativa privada y la concesión de la distribución, transporte y almacenamiento del gas natural a particulares.

En ese momento México firmó el llamado Acuerdo marco *North American Framework Agreement* (NAFA), con el gobierno de los Estados Unidos. Como parte de ese acuerdo se firmó el convenio *Oil Proceeds Facility Agreement* (OPFA), que hipotecó la factura petrolera del país como garantía del pago de los 20, 000 millones de dólares ofrecidos

---

<sup>149</sup> David Shields. *PEMEX un futuro incierto*, México, D.F., Ed. Planeta, 2003, p. 79 y 80.

por ese gobierno. Al hacerlo, el gobierno mexicano puso en juego la soberanía nacional al someterse en forma inconstitucional e irrevocable a la jurisdicción de una corte de distrito en Manhattan, New York (Decelis, 1996). Mediante el acuerdo marco, la administración de Zedillo también se comprometió a permitir la privatización de las plantas generadoras de electricidad, además de abrir las telecomunicaciones y promover una mayor participación extranjera en el sector bancario que la originalmente contemplada en el TLCAN. En su momento, ese Acuerdo marco de 600 hojas pasó por el Congreso Mexicano con dispensa de lectura en 1995. Es decir, nuestros super nacionalistas diputados no se enteraron de lo que estaban aprobando. En una nación que tanto se precia de ser soberana en asuntos energéticos, fue asombroso ver cómo un gobierno pudo lograr la aprobación de dicho acuerdo con la plena anuencia del poder legislativo.<sup>150</sup>

Al parecer la aprobación del NAFA se dio en condiciones similares al ingreso de nuestro país al GATT: bajo presión, sin opciones y al vapor debido a la tremenda levedad de nuestros legisladores. El ocaso de nuestra democracia representativa está a la vuelta de la esquina, si estas posturas no se corrigen, tomando en cuenta que el PRI, fue quien aprobó dichos acuerdos, y hoy es un acérrimo opositor a las reformas estructurales. En esta tesitura cabe destacar que el factor preocupante en cuestión no es la aprobación o no de dicho acuerdo, puesto que las opciones eran ínfimas, lo realmente alarmante de esto es, la poca seriedad de los actores políticos encargados de la conducción de los asuntos públicos de la nación y la falta de un proyecto de nación que involucre a la mayoría de las fuerzas políticas.

Por lo tanto, ha faltado, interés por disminuir la petrolización de las finanzas públicas, así como también en construir acuerdos y consensos políticos en torno al sector energético, asuntos que podrían volver a ser determinantes en los próximos años.

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 48, 49, 68 y 69.

### 3.4.2.2.- SISTEMA ECONÓMICO.

Vincular el tema de la pobreza con la seguridad nacional, de acuerdo con algunos expertos, es parte de un discurso político, no sólo en el gobierno sino también de algunos partidos. Por otra parte, si el Estado no cumple con sus funciones, hay otros actores que lo harán. La delincuencia es una clara opción para las personas que viven en condiciones de pobreza, aunque no es una constante, ya que algunos especialistas afirman que el problema en México no es el nivel de pobreza existente ya que es mucho menor comparado con otros países del hemisferio, el problema en México es la impunidad. El permitir que se vinculen los fenómenos de la pobreza e impunidad al fracaso de las funciones del Estado, incrementa enormemente las posibilidades de que esta asociación sólo se pueda resolver como un problema de seguridad nacional.

En otro ámbito, el antiguo esquema de seguridad nacional tradicional señalaba como dañino para un país que su población emigrara, porque esta reducía el número de participantes en la defensa de su soberanía, además de reducir la capacidad laboral necesaria para su desarrollo. Sin embargo, en el caso de México las oportunidades de trabajo en el vecino país del norte representan una válvula de escape para un sistema económico que no genera oportunidades para todos, por lo cual se convierte en un asunto de seguridad nacional, y no precisamente por los más de dos mil conacionales fallecidos en su intento por cruzar la frontera en el periodo 1994-2000<sup>151</sup>, sino por las cifras preliminares del Banco de México. Tan sólo en el 2002 la inyección en la economía del país, vía remesas de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, fue de 12,000 millones de dólares<sup>152</sup> ya que en el año 2003, tan sólo los trabajadores ilegales en Estados Unidos sumaron de entre ocho y diez millones<sup>153</sup> de tal suerte que las remesas captadas por este rubro se han convertido en la segunda fuente de ingresos para México, sólo por debajo del petróleo, pero por encima del turismo. El ahorro anual de los mexicanos en los Estados Unidos asciende a siete mil millones de

<sup>151</sup> Luis Herrera-Lasso. "Seguridad y cooperación en la frontera norte de México" en *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México, D.F., Ed. Planeta, 2002, p. 133.

<sup>152</sup> Ana María Salazar. *Op. cit.*, p. 209.

<sup>153</sup> Samuel P. Huntington., *¿Quiénes somos?, los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. México, Ed. PIADOS, 2004, p. 263.

dólares. Guardar dinero es un aspecto relevante entre las familias de los emigrantes: su nivel de ahorro es 14% superior al 12.5% promedio de los hogares que no reciben remesas.

En este contexto de migración y seguridad nacional, se inserta el terrorismo, y aunque éste sea de nula incidencia en el caso de México representa una amenaza a la seguridad nacional en el caso de que ocurriese nuevamente un atentado en suelo norteamericano y llegase a comprobarse que, él, o los terroristas ingresaron por nuestro país ya que si logran ingresar anualmente 250,000 ilegales según el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (SIN), y según los cálculos de las autoridades mexicanas 100,000 debido a los múltiples intentos por cruzar,<sup>154</sup> además de que dos tercios de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos (el Departamento de Estado fija la cifra en 55%)<sup>155</sup>, ingresa por su frontera sur. ¿Quién puede garantizar que no ingresen terroristas a los Estados Unidos usando a México como trampolín? Hay que recordar que a muy pocos días de los atentados a las torres gemelas Canadá aseguró a los Estados Unidos que no ingresarían terroristas por su frontera a cambio de que no fuese alterado el flujo comercial entre ambas naciones. Lo anterior se traduce en que el TLCAN ha dejado de ser factor estabilizador para asegurar que el 85% de las exportaciones mexicanas, ingresen sin problemas a los Estados Unidos, ya que es importante recordar la cláusula de seguridad nacional del TLCAN, que al presentarse un panorama similar al anteriormente descrito podría ser invocada por nuestro principal socio comercial en cualquier momento, y que le permitiría no implementar el tratado.

#### **3.4.2.3.- SISTEMA INSTITUCIONAL.**

Si un estado no es eficaz en seguridad, si no es capaz dentro de ciertos parámetros de garantizar la integridad personal de sus gobernados, entonces se inicia un cuestionamiento al papel del Estado. Una cosa es garantizar la seguridad nacional entendida en su antigua concepción y otra cosa es garantizar la seguridad pública de su

<sup>154</sup> Luis Herrera-Lasso. *Op. cit.* p. 135.

<sup>155</sup> Carlos Lorete de Mola A.. *Op. cit.*, p. 51.

población. Obviamente en países como México, Colombia y algunas naciones centroamericanas, el asunto de la seguridad pública se convierte en asunto de seguridad nacional por las dimensiones de la amenaza, por la penetración de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Es decir, se convierte en un desafío al propio Estado Nacional. En México estamos ante una situación similar, la esfera de ingobernabilidad más importante es con mucho la inseguridad pública, entendida desde la óptica de la debilidad institucional.

Lo importante de estudiar a nuestros vecinos colombianos, es que lo que les sucede podría ser un reflejo de lo que puede ocurrir en México si no se logra fortalecer a las instituciones del Estado. En la actualidad Colombia tiene el desafortunado primer récord mundial de secuestros, tan sólo en el año 2001 se presentaron más de 3,700 plagios, traduciéndose en diez secuestros diarios. En este momento los autores del 60% de los secuestros son los grupos armados situación que diverge totalmente del caso mexicano. Sin embargo, analizando las características de la inseguridad pública colombiana, existen muy pocos países latinoamericanos, entre los cuales por supuesto no se encuentra México, los que pueden afirmar categóricamente que están inoculados en contra de las amenazas que aquejan al país andino: pobreza, sistemas de justicia inoperantes, ingobernabilidad por la debilidad de las instituciones, aparatos de seguridad ineficientes y corruptos, crisis económica, narcotráfico y grupos armados de derecha e izquierda.

Un claro ejemplo de reemplazo de la función de seguridad que debería ejercer el gobierno son los grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), autores de masacres de poblaciones a las que ellos creen ligadas a la guerrilla. Aunque en diferentes momentos los grupos paramilitares se han asociado a los militares colombianos, estos grupos surgen por falta de capacidad del Estado para proteger a las comunidades de la violenta guerrilla.

En el caso de México culpar a los pobres de la criminalidad, la inseguridad y por ende la debilidad institucional no sólo resultaría injusto sino absurdo, ya que los grupos

criminales que más estragos causan en la sociedad son personas con cierto nivel de preparación y organización, y sus objetivos son muy diferentes a los de los delitos cometidos por gente de bajos recursos. Lo anterior sucede simplemente porque en México existe la impunidad, donde las personas que delinquen la mayoría de las veces tienen la absoluta certeza de que no se aplicará la ley, por diversas circunstancias, ya sea porque tienen relaciones o cómplices dentro del sistema de procuración de justicia, o bien porque poseen ciertos recursos para sobornar al abogado defensor, en fin existen tantos ejemplos que no podríamos terminar.

Lo que ocurre es que debido a la debilidad institucional el crimen organizado encuentra en la República Mexicana un campo propicio para su *modus operandi*, ya que en México el crimen si paga, puesto que el índice de impunidad promedio oscila entre el 94% y 96%. Así lo reconoce, entre otras personalidades, Dato Param Kumaraswamy, relator especial de la Organización de las Naciones Unidas, sobre independencia de jueces y abogados, quien comenta: quizá el tema más importante que México tiene pendiente de atender y resolver es el de la justicia, ya que hay elevada impunidad y poca credibilidad en ella.<sup>156</sup>

La poca o nula credibilidad que la población tiene en las instituciones del Estado, descansa en gran medida en los elevados índices de corrupción imperantes en México, de los que no escapan ninguno de los tres sistemas pilares de la gobernabilidad: el sistema político, el sistema económico y el sistema institucional encargado de dar certidumbre a la población. En cuanto a la dimensión de costos de la corrupción, recién instalado el gobierno del Presidente Fox, mismo que le encomendó a Francisco Terrazas el entonces titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM hoy Secretaría de la Función Pública), la titánica tarea de encabezar la cruzada anticorrupción, y según datos arrojados durante la realización de dicha encomienda, indican que el costo de la corrupción es equivalente al 15% de toda la bolsa de impuestos federales, estatales y municipales del país (30,000 millones de

---

<sup>156</sup> Pablo Marcos Mobeznik y Jorge Regalado Santillán. "La seguridad pública en tiempos de transición. Aproximaciones a la política de seguridad del Presidente Fox" en *Fox a un año de la alternancia*, México, ITESO, 2001, p. 248.

dólares anuales).<sup>157</sup> Según Alan Riding, la corrupción es el lubricante de toda maquinaria política, sin embargo el problema de la corrupción en México es, que se pueden gastar inútilmente cien millones de pesos tan sólo para robarse diez.

### **3.5.- LA BASE DE LA SEGURIDAD NACIONAL.**

Las amenazas a la seguridad nacional que enfrenta México hoy en día, son de diversa índole las cuales van desde migración, tráfico de personas, narcotráfico y crimen organizado hasta recursos naturales y medio ambiente. Sin embargo, cabe mencionar que no sólo en México sino en cualquier Estado, si no existen las condiciones mencionadas en el apartado anterior que a grandes rasgos son: un sistema político eficiente, que genere acuerdos indispensables para la sana conducción de la política nacional, un sistema económico que genere oportunidades para todos y un sistema institucional que brinde certidumbre, entonces la existencia misma del Estado empieza a cuestionarse puesto que sus instituciones no cumplen con su razón de ser, además de que si los tres elementos antes mencionados combinados al mismo tiempo, no funcionan adecuadamente, entonces se produce ingobernabilidad.

De igual manera, en la actualidad las amenazas a la seguridad nacional pueden ser catalogadas como de diversas magnitudes, no obstante, las más apremiantes son por mucho, aquellas que provienen del seno del Estado mismo, ya que si éste no cuenta con instituciones fuertes que gobiernen de manera eficiente, entonces cualquier definición de seguridad nacional resulta inútil, al igual que toda ley de seguridad nacional, puesto que los servicios de inteligencia son los encargados de velar por la seguridad del Estado con respecto de sus potenciales enemigos, ya sean de carácter interno o externo, pero no pueden proteger al Estado de él Estado mismo, dicho de otro modo, no pueden proteger al Estado de los propios vicios que éste genere en su seno.

En razón de lo anterior resulta interesante puntualizar que las instituciones son la plataforma de cualquier Estado, sin ellas éste simplemente no existe, y por tal todo

---

<sup>157</sup> El Financiero, 17 de agosto del 2001.

servicio de inteligencia resulta fútil, al igual que todo intento de acotarlos mediante leyes, reglamentos y contrapesos ya que las verdaderas amenazas a la seguridad nacional provienen del seno del Estado mismo, y es precisamente ahí donde se encuentran ubicados los servicios de inteligencia.

Lo anterior encuentra su corolario en la desaparecida Unión Soviética, en la cual sus servicios de inteligencia más que ayudar a salvaguardar al Estado Soviético, contribuyeron a su propia desintegración, lo cual se debió en gran medida a que dentro de la ex U.R.S.S. no se cumplían las premisas anteriormente mencionadas y que son básicas para la seguridad nacional de cualquier Estado, lo cual derivó en que los servicios de inteligencia soviéticos no previeran la propia implosión del régimen, como resultado de sus propios vicios.

Retomando el caso de México y a efecto de explicitar de una mejor manera la magnitud de sus retos en la materia, es conveniente comparar las amenazas actuales a la seguridad nacional, con una estructura de dos niveles en la cual en el primer piso se encuentran el sistema político, el económico y el institucional encargado de dar certidumbre, y en un segundo piso se encuentran todas las demás potenciales amenazas a la seguridad nacional, que sólo podrán convertirse en tales, si se combinan determinadas condiciones tanto objetivas como subjetivas. De lo anterior se deduce que si no se encuentra bien cimentado el primer piso, por consiguiente el segundo puede derrumbarse con gran facilidad.

### **3.6.- COMENTARIOS AL CAPÍTULO.**

Hoy en día las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes en México, distan mucho de aquellas bajo las cuales fue acuñado el término de seguridad nacional, mismo que influyó en el diseño del método encaminado a velar por la seguridad nacional.

En este contexto, es importante mencionar que la seguridad nacional era concebida

como una función exclusiva del Estado, debido en gran medida al tipo de factores que fueron identificados como amenazas a la seguridad nacional, que en su momento se entendía como seguridad del régimen, a través de la permanencia del PRI en el poder.

En la actualidad la sombra de la guerrilla de tendencia socialista ha desaparecido junto con el concepto de seguridad nacional heredado de la guerra fría, lo cual se traduce en que el principal enemigo a vencer dentro del esquema de guerra fría ha desaparecido, no obstante, han surgido nuevas amenazas a la seguridad nacional, que en el caso de México distan mucho de aquellas que aquejan a los Estados Unidos, como lo es el terrorismo.

Lo anterior plantea a México dos necesidades fundamentales: la primera, consiste en redimensionar el concepto de seguridad nacional de acuerdo a las actuales condiciones y la segunda, en identificar y acotar sus amenazas reales, a efecto de ser eficientes en su erradicación, ya que de no hacerlo se pueden sobredimensionar o subestimar y por tal error en la planeación del método a seguir. Esto debido a que las verdaderas amenazas en el caso de México provienen de lo más profundo de su sistema institucional, dicho de otro modo, hoy en día la mayor amenaza es por mucho la debilidad institucional, misma que obliga al Estado Mexicano a planear una estrategia de seguridad nacional en la cual el enemigo a vencer es cada vez más endeble puesto que son los mismos vicios del sistema los que atentan contra sí mismo, de no hacerlo se puede caer en la ingobernabilidad y actores como el narcotráfico y grupos armados podrían ocupar los vacíos de poder.

México hoy en día vive serias analogías con la Colombia de los años ochenta: un sistema político inoperante, un sistema económico incapaz de generar oportunidades y un sistema institucional que no genera certidumbre. En esta tesitura no puede resultar más acertado el comentario de un investigador de la UNAM de origen colombiano, que a la letra reza así: a diferencia de Colombia y Argentina, México cuenta con tres factores que han evitado que caiga en la ingobernabilidad, característica de la mayoría de los Estados Latinoamericanos; el primero de estos factores es el petróleo; el

segundo las remesas de los mexicanos en los Estado Unidos; y el tercero el turismo. Lo anterior podría tener su corolario en el significado que Canadá otorga al concepto de seguridad nacional, ya que ésta, se define por su grado de estabilidad económica.

## CAPÍTULO IV

### **4.- EL CASO DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, ANALOGÍAS Y DIVERGENCIAS**

En México existen varias dependencias gubernamentales que realizan labores de inteligencia, como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina en los ámbitos militar y naval, y la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva en los terrenos del crimen organizado. Sin embargo, la institución especializada en operar un servicio civil de inteligencia para la seguridad nacional, es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, debido a lo cual el presente apartado aborda en primera instancia el marco legal del CISEN, de tal manera que resulta imperante analizar la ley de seguridad nacional aprobada el pasado 9 de diciembre del 2004, a efecto de detectar las deficiencias y ventajas que esta posee tomando como punto de referencia el caso norteamericano.

En este ámbito, es igualmente importante hacer un listado de las ventajas y desventajas entendidas estas como coincidencias y divergencias entre ambos marcos jurídicos, en el entendido de que a la fecha el caso norteamericano es el más acabado en la materia. Al respecto, cabe mencionar, que debido a que el eje rector de la presente obra es el sistema de pesos y contrapesos (en el caso norteamericano *Checks and balances*), el análisis de ventajas y desventajas girará en torno al citado eje.

En este contexto resulta importante mencionar las razones debido a las cuales las normas establecidas por la ley de seguridad nacional son viables o inviables para un país como México, ya que existe una diferencia abismal tanto en el aspecto social, económico y político respecto al vecino del norte.

Como resultado del presente trabajo resulta indispensable realizar una serie de recomendaciones las cuales están enfocadas a optimizar el funcionamiento de los servicios de inteligencia, bajo las actuales condiciones tanto objetivas como subjetivas por las que atraviesa México. De igual forma se hacen una serie de comentarios referentes al presente capítulo.

Por último, a manera de conclusiones finales se vierten una serie de reflexiones las cuales prospectan a corto plazo la manera en la cual deberían de operar los servicios de inteligencia en México y cuales podrían ser los principales obstáculos en su desempeño.

#### **4.1.- FUNDAMENTO LEGAL DEL CISEN.**

En la actualidad el CISEN encuentra su fundamento legal en las siguientes leyes y reglamentos:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación.
4. Plan Nacional de Desarrollo.

El primer fundamento legal del CISEN se encuentra en las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales se establecen en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución la cual estipula que entre las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal se encuentra la de disponer de la totalidad de la Fuerzas Armadas permanentes o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, obligaciones dentro de las cuales encajan las funciones del CISEN.

Por otro lado, el artículo 90 constitucional establece las bases de organización de las entidades públicas con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el desempeño de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes le señalan. Asimismo, prevé una ley orgánica que distribuirá los asuntos administrativos de la federación entre las secretarías de Estado. Esa es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que determina entre otras cosas, la creación y competencia de las secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos. Lo anterior tiene sustento legal en el

artículo 26 y 27 de la citada ley, ya que el primero establece la creación de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el segundo estipula los asuntos que son de su competencia, entre los cuales destaca el establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

En virtud de lo anterior, el artículo 17 de la LOAPF indica que las Secretarías de Estado y departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán atribuciones específicas para resolver sobre el ámbito que se determine en cada caso. Lo anterior permite sustentar la naturaleza administrativa del CISEN como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Al respecto el artículo 18 de la misma ley deriva el fundamento para que el Presidente de la República expida el Reglamento Interior de cada Secretaría. Con base en dicha facultad, fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual fue creado como tal el CISEN.

Es de mencionar que el día 30 de julio del 2002 el titular del Ejecutivo Federal publicó un nuevo reglamento interior para la SEGOB el cual modificó las atribuciones del CISEN, al otorgarle competencia para prevenir, alertar y preservar al Estado mexicano además de establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho entre otras.

En este rubro cabe mencionar que el capítulo VI, artículo 35, del Reglamento Interior de la SEGOB, da sustento a la creación de los órganos Administrativos Desconcentrados, a efecto de realizar un eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Al respecto el artículo 36 fracción primera, del citado reglamento establece los órganos administrativos desconcentrados que la SEGOB tendrá bajo su mando, entre los cuales

se encuentra el CISEN, y cuyas atribuciones se encuentran estipuladas en el artículo 38.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo en el apartado de Orden y Respeto, en la sección 7.3.2. correspondiente a los objetivos rectores y estrategias, aborda la seguridad nacional, de la cual en primera instancia hace un diagnóstico, en el cual expone las características que debe cubrir el CISEN ya que según el citado plan, el centro debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

De igual importancia resulta ser el hecho de que de acuerdo al plan, el objetivo rector número dos en materia de seguridad nacional, es precisamente la necesidad de crear un nuevo marco estratégico, en un contexto de gobernabilidad democrática y orden constitucional. Al respecto cabe mencionar, que el plan en comento establece en el inciso d, perteneciente a la sección de estrategias, la premura de diseñar un marco jurídico que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos.

#### **4.2.- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.**

El decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional, se reforma el artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue aprobado en día 9 de diciembre del 2004 por Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero del 2005. Esta ley está compuesta básicamente de seis títulos, los cuales contienen 67 artículos y diez transitorios.

El título primero trata de las disposiciones generales y abarca del artículo primero al octavo. El segundo título, aborda lo relativo a las instancias encargadas de la seguridad nacional y esta compuesto por cuatro capítulos, de los cuales el primero establece la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional; el segundo, aborda los

asuntos concernientes al CISEN, tales como, una descripción del centro y sus atribuciones; el tercero, establece el estatuto del personal del Centro; y el cuarto, trata lo relativo a la coordinación para la seguridad nacional.

El título tercero, aborda todo lo referente a la inteligencia para la seguridad nacional y esta integrado por tres capítulos; el primero trata sobre la información de inteligencia, es decir, sobre su recopilación, uso y sus restricciones; el segundo, aborda un tema muy importante, las intervenciones de comunicaciones para las cuales establece lineamientos para la solicitud, el procedimiento, la vigencia, las obligaciones de la autoridad en la materia y para los casos de urgencia; y el tercero, establece los requerimientos para el acceso a la información de seguridad nacional.

El título cuarto contiene un sólo capítulo el cual en esencia establece los mecanismos de control ejercidos por el Poder Legislativo hacia las entidades encargadas de la seguridad nacional y por ende de las actividades de inteligencia.

El título quinto también está compuesto por un capítulo único en el cual se aborda la protección de los derechos de los ciudadanos respecto a las actividades de inteligencia encaminadas a velar por la seguridad nacional. Por último, el título sexto trata lo concerniente a la cooperación de las instancias locales y municipales en torno a las políticas y actividades llevadas a cabo en la materia. A continuación se abordan algunos de los aspectos más significativos de la Ley.

#### **4.2.1.- PARTICULARIDADES.**

La Ley de Seguridad Nacional tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea, además de regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia. De igual forma la ley

señala que corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional (Cualquier aclaración concerniente al presente apartado, véase anexo I). De igual modo describe a la Seguridad nacional como las acciones destinadas de manera inmediata y directa, a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, basada en los siguientes supuestos:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros sujetos del derecho internacional y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.
- Legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Por otro lado, define y establece las amenazas a la seguridad nacional de entre las cuales destacan las siguientes:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del territorio nacional.
- Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano.
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.

- Actos tendentes a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y de destrucción masiva.
- Todo acto tendente a lograr la separación de una parte del territorio nacional.
- Actos ilícitos en contra de la seguridad de la aviación, de la navegación marítima y del personal diplomático.
- Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia y contrainteligencia.
- Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Cabe mencionar que antes del primero de febrero del 2005 día en que entró en vigor la ley de seguridad nacional, no había nada que se acercara a un marco jurídico que regulase las actividades de inteligencia, debido a lo cual la citada ley representa el primer intento en la historia de México de dotar a los servicios de inteligencia de un marco legal a fin de lograr un mejor desempeño y efectividad de los mismos, así como también de establecer los elementos que debe de incluir la seguridad nacional en un país como el nuestro.

Resulta oportuno mencionar que los gobiernos espurios no regulan sus servicios de inteligencia a efecto de no acotar sus actividades, y que al carecer de un marco jurídico adecuado, la mayoría de las veces están encaminadas a preservar en el poder a un determinado grupo, dejando de lado las verdaderas amenazas a la seguridad de un Estado. Debido a lo anterior resulta importante la ley de seguridad nacional, ya que más allá de sus deficiencias que serán abordadas a lo largo del presente apartado, representa un verdadero paso rumbo a la rendición de cuentas, ejercicio poco conocido y practicado en nuestra cultura política.

#### **4.2.1.1.- DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL.**

La ley establece la creación del Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por los titulares del Ejecutivo Federal, (quien lo presidirá), el de la Secretaría de Gobernación, (quien fungirá como secretario ejecutivo), el de la Secretaría de Marina, el de La Defensa Nacional, el de Seguridad Pública, el de Hacienda y Crédito Público, el de la Función Pública, el de Relaciones Exteriores, el de la Procuraduría General de la República, el de Comunicaciones y Transportes y el Director del CISEN. Además el consejo contará con un Secretario Técnico que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo. El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es articular la política en la materia. De tal suerte que conocerá de los siguientes asuntos:

- La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional.
- El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos, así como su evaluación.
- Los programas de cooperación internacional.
- Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente ley y en otros ordenamientos aplicables.
- Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas.
- Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo.
- Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional.

El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que éste acuerde. De igual forma el Consejo contará con un Secretario Técnico el cual será nombrado por el Presidente y que tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo.
- Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo.
- Remitir a la Comisión bicameral al inicio de los periodos ordinarios de cesiones del Congreso, un informe general de las actividades desarrolladas en el trimestre inmediato anterior.
- Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional.
- Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional.
- Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos.
- Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo.
- Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo.
- Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas.
- Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país.
- Solicitar información necesaria a las dependencias federales para la seguridad nacional que requiera el consejo.

Otro aspecto importante es la frecuencia con la cual se reunirá el Consejo ya que estará en función de las peticiones del Presidente y en todo caso deberá reunirse, cuando menos bimestralmente. Dichas reuniones serán de carácter reservado. Por otra parte, a efecto de lograr un mejor conocimiento por parte de sus miembros acerca de los

asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo. Al respecto, las actas y documentos que se generen en las sesiones son de carácter reservado, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad administrativa, conforme lo establezcan las leyes en la materia.

En este rubro cabe mencionar que ya existía un Gabinete de Seguridad Nacional, el cual fue creado por Carlos Salinas de Gortari en 1988 y el Director General del CISEN se convirtió en su secretario técnico, dando inicio con esto a una especie de pequeña comunidad de inteligencia en la que participan todas las dependencias que generan inteligencia en México.

Al respecto, cabe mencionar que también el Presidente Vicente Fox emitió un decreto el 2 de abril del 2003, mediante el cual creó un Gabinete de Seguridad Nacional (mediante éste decreto se abrogó el acuerdo que establecía la existencia de un consejero presidencial de seguridad nacional), el cual incluía a la mayoría de los integrantes que conforman el actual Consejo establecido por la ley de seguridad nacional, es decir, no formaban parte del anterior gabinete los titulares de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Transportes.

#### **4.2.1.2.- DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL.**

La Ley de Seguridad Nacional señala que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría y cuyas atribuciones de acuerdo a la presente ley son:

- Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho.

- Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere el párrafo anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país.
- Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional.
- Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos y por ende, proponer y en su caso, coordinar las medidas de prevención, disuasión contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho.
- Establecer la coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
- Establecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales.
- Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea, además de prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias representadas en el Consejo.

#### **4.2.1.3.- DE LA INFORMACIÓN DE INTELIGENCIA.**

Se entiende por inteligencia al conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. Por otro lado dicha información sólo podrá ser usada con fines de Seguridad Nacional. de igual modo al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer

uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

#### **4.2.1.4.- DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES.**

De conformidad con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el CISEN deberá solicitar en los términos y supuestos previstos por la presente Ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional siempre y cuando se trate de una situación o amenaza descritas en la presente Ley.<sup>158</sup>

De igual forma, este procedimiento se considera de carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez. No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del Director General del Centro. De igual forma la solicitud para intervenciones de comunicaciones deberá contener:

- Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 5 de esta Ley.
- Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso. No obstante lo dispuesto anteriormente, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el Juez. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado.
- Las consideraciones que motivan la solicitud y el lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

---

<sup>158</sup> Artículo 5. Ley de Seguridad Nacional (anexo I).

En este ámbito cabe mencionar que el control y la ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro y las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones judiciales por las que se autoricen dichas actividades. Al respecto, otro punto importante es la duración de las citadas intervenciones ya que éstas se autorizarán por un lapso no mayor de ciento ochenta días naturales y sólo en casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar una prórroga a dicho plazo, hasta por un periodo igual al de la autorización original.

#### **4.2.1.5.- DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

En este rubro, cada instancia representada en el Consejo es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso a la información que genere o custodie. De igual manera la ley establece que la información reservada por razones de seguridad nacional, es aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent y aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

#### **4.2.1.6.- DEL CONTROL POR EL LEGISLATIVO.**

Al respecto, la Ley estipula que las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional estarán sujetas al control y evaluación del Legislativo Federal por conducto de una comisión bicameral integrada por tres diputados y tres senadores, la cual contará con las siguientes atribuciones:

- Solicitar informes concretos al CISEN, cuando se discuta una ley o asunto concerniente a su ramo o actividades.

- Conocer el proyecto anual de la Agenda de Seguridad nacional y emitir una opinión.
- En los meses en que se inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo, deberá remitir a la citada comisión un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.
- Solicitar copia de los informes de actividades que envíe el Director General del CISEN al Secretario de Técnico.
- Solicitar copia de los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del CISEN.
- Requerir información respecto a los acuerdos de cooperación que establezca el CISEN y las acciones instrumentadas para tal efecto.
- Requerir al CISEN y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución.
- Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada.

Por otro lado la comisión bicameral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.

#### **4.3.- PUNTOS DE CONVERGENCIA SOBRE LA LEY.**

A manera de crítica, es conveniente citar algunos puntos en los cuales convergen las opiniones arrojadas en la conferencia sobre la Ley de Seguridad Nacional, que tuvo verificativo el día 9 de septiembre del 2004 en el seno del Colegio de México, bajo el título, ¿avance o retroceso?, en la cual participaron académicos, legisladores, y funcionarios públicos de entre los cuales destaca el Lic. Eduardo Medina Mora actual director del CISEN. De entre los puntos de acuerdo destacan:

- El hecho de que nadie cuestiona la existencia de los servicios de inteligencia, los cuales se tornan vitales para el Estado mismo. De igual modo no está a discusión la necesidad de que en un Estado en vías de democratización como lo es el mexicano, se procure una ley que norme la existencia, la actuación y los procedimientos de las instancias de seguridad nacional y/o servicios de inteligencia. Lo anterior, con independencia a los contenidos debatibles que supone el texto de la de Ley.
- La ley sienta las bases para tomar acciones en materia de seguridad nacional por primera vez en la historia de México.
- Es de gran importancia de que se asiente explícitamente la separación entre el CISEN y el régimen político, es decir explicitar las atribuciones y obligaciones del centro, a efecto de mantenerlo al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función.
- El alcance de la Ley se circunscribe sólo a regular al CISEN, y no a las actividades de inteligencia en general.
- En la necesidad de atender al término de desarrollo integral de la Nación, para definir la seguridad nacional, dicho de otro modo, la estrategia de seguridad nacional debe ser diseñada en función del interés nacional.
- Cualquier definición amplia de seguridad nacional es únicamente ejercicio retórico ya que la seguridad nacional es una restricción legítima al acceso a la información y mientras más laxa y difusa sea su definición, más fácil será abusar de ella.
- La seguridad nacional tiene más que ver con el poderío económico de los Estados que con el poder militar y que la seguridad nacional mexicana se guardaría mejor con más oportunidades de educación, mayor inversión en capital humano, etc.
- La iniciativa tiene el merito de prever un sistema de coordinación interinstitucional y en políticas nacionales para la seguridad nacional, vinculando a los tres niveles de gobierno, estableciendo medidas de emergencia a través de una agenda de riesgos. Además de permitir la celebración de convenios de colaboración entre los tres poderes y el CISEN.

- Es un punto positivo de la ley, el hecho de que proteja las garantías individuales al regular las intervenciones a los particulares a través de la revisión judicial acerca de la pertinencia de realizarlas, promoviendo la corresponsabilidad de los tres poderes.
- En lo referente al control por el Legislativo, en la actualidad más allá de la conferencia existe un ríspido debate sobre la conveniencia de tener un control bicameral o sólo por la Cámara de Senadores. Al respecto algunos legisladores argumentan que es la Cámara de Senadores la que debe ejercer tal función ya que ésta representa los intereses de la Federación y representa a los estados, del pacto federal, y dentro de sus atribuciones están las de autorizar la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por nuestro país. En la contraparte se encuentran los legisladores que afirman que no existe razón para reservar al Senado la tarea de control legislativo en la materia, cuando hay facultades de auditoria exclusivas de la Cámara de Diputados. En razón de lo anterior, cabe destacar que es un punto positivo que la ley tome en cuenta ambas posturas y prevea el control bicameral.
- Algunos argumentan que la ley impone un candado ya que se le niega valor probatorio en juicio a la información obtenida por un procedimiento inadecuado.
- Es preocupante que el Director del CISEN, de manera unipersonal, sea quien determine el destino final de la información.

A manera de inferencia se puede aseverar que son indispensables para México, unos servicios de inteligencia, cuyas facultades y obligaciones se encuentren definidas de forma explícita por un marco jurídico, a efecto de garantizar su parcialidad frente a las decisiones derivadas de los intereses del grupo en el poder.

Por otro lado, resulta irrefutable la necesidad de proteger las garantías individuales al regular las intervenciones a los particulares mediante la revisión judicial, así como también el aplicar sanciones, no sólo a los funcionarios públicos encargados de la inteligencia, sino también a los legisladores y a cualquier otro funcionario que en determinado momento debele información clasificada como de seguridad nacional.

De igual modo cabe señalar, que efectivamente la seguridad nacional hoy en día en un país como México, tiene más que ver con la estabilidad económica que con el poderío militar. Por último, es importante hacer hincapié en la necesidad de considerar a la debilidad institucional como la más apremiante conminación a la seguridad nacional.

#### **4.4.- DE LAS DIVERGENCIAS Y ANALOGÍAS ENTRE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA NORTEAMERICANOS Y MEXICANOS.**

En lo tocante al devenir histórico de los servicios de inteligencia en México y los Estados Unidos, existen enormes divergencias cronológicas puesto que en el caso norteamericano en el año de 1775 se creó el primer comité de correspondencia secreta en el seno del Congreso Continental, hecho que es equiparable a la creación de la Sección Primera por Venustiano Carranza en 1915. Como se puede apreciar existe una diferencia de 140 años en cuanto a la conformación de un servicio de inteligencia como tal.

Respecto a los Estados Unidos, es de mencionar, que la creación del Acta Nacional de Seguridad en 1947, significó un hito en la historia de sus servicios de inteligencia, ya que sentó las bases, para lo que actualmente es el marco jurídico de la IC.

En el caso de México, el primer intento de dotar de un marco legal a sus servicios de inteligencia, lo representa el Proyecto de Ley de Seguridad Nacional, aprobado el 15 de abril del 2004 por la Cámara de Senadores mismo que se convirtió en ley el pasado 9 de diciembre del mismo año, lo cual nos indica que de 1947 al año 2004 existe un gran trecho, que en el caso norteamericano estuvo colmado de conflictos, en su mayoría de carácter externo, hecho que le permitió avanzar de forma significativa en la legislación en la materia, lo cual derivó en la creación de un eficiente sistema de pesos y contrapesos el cual a su vez ha contribuido a hacer más eficientes a los servicios de inteligencia.

En lo concerniente a México la gran mayoría de los conflictos, entendidos estos como amenazas a la seguridad nacional, fueron y siguen siendo de carácter doméstico, lo cual ha dificultado el rápido avance rumbo a un eficiente sistema de rendición de cuentas.

#### **4.4.1.- DEL FUNDAMENTO JURÍDICO.**

Al respecto, ambos servicios de inteligencia encuentran su fundamento legal en las atribuciones y obligaciones del Ejecutivo Federal, señaladas en las respectivas constituciones, ya que en el caso de la norteamericana establece que es deber del Ejecutivo preservar, guardar y defender la constitución y en el caso de México señala que es su obligación disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas a efecto de salvaguardar la seguridad interior y procurar la defensa exterior de la Federación.

Por otro lado, en Estados Unidos a diferencia de México también se le atribuye una competencia universal al Poder Legislativo para legislar en cualquier materia y por ende nada le impide elaborar una ley mediante la cual se organicen unos servicios de inteligencia, ya que de hecho organismos como el NSC y la CIA fueron creados por una ley del Congreso.

Respecto a lo anterior el Tribunal Supremo ha dicho que no admite discusión en cuanto a que el Congreso de los Estados Unidos tiene poder para proveer a la defensa nacional y por ende posee el suficiente poder para hacer cuantas leyes sean necesarias y oportunas para llevar a cabo tales potestades.

De igual manera el Tribunal Supremo reconoce que el Congreso no sólo está facultado para legislar en la materia sino que el mismo está habilitado para procurarse su propia información, ya que aunque el poder de investigación no le está reconocido en la Constitución de los Estados Unidos, el Tribunal Supremo ha declarado que es un poder implícito, pues es esencial para el adecuado ejercicio de sus funciones ya que según dicho tribunal, el Legislativo no puede legislar sabiamente con ausencia de información.

Lo anterior brinda legitimidad a la facultad del Legislativo de crear comisiones de investigación, pero también da cobertura a la existencia de comisiones de control de los secretos oficiales.

Lo anterior es claramente aplicable el caso mexicano ya que el Congreso de la Unión tiene las mismas necesidades de allegarse de información y de crear comisiones especializadas y de supervisión. De tal suerte que se puede deducir que tanto los servicios de inteligencia norteamericanos como mexicanos tienen su fundamento legal en las atribuciones y obligaciones del ejecutivo y a diferencia de México, en los Estados Unidos se argumenta que dicho fundamento legal también reside en gran medida en las atribuciones y obligaciones del Poder Legislativo, lo cual no significa que dicha reflexión sea exclusivamente aplicable al caso americano.

Al respecto cabe señalar que el pasado 29 de abril del 2003 se aprobó una reforma constitucional para otorgarle al congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de seguridad nacional y también para facultar al Ejecutivo Federal a efecto de preservar la seguridad nacional.

#### **4.4.2.- DE LA ORGANIZACIÓN.**

Llama la atención de que a diferencia de México, en los Estados Unidos no exista una única organización dedicada al servicio de información secreta, sino una gran pluralidad de ellas, actualmente conocidas como la Comunidad de Inteligencia. Sin embargo existen órganos centrales en ambos casos a fin de auxiliar al Ejecutivo ya que como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, la cúspide tanto en México como en Estados Unidos de los servicios de inteligencia es el Presidente.

No obstante en el caso de Estados Unidos el Ejecutivo se sirve de varios órganos auxiliares: el Asesor para Asuntos de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad

Nacional (*National Security Council*), el Consejo y Oficina de Seguridad Interior y el DCI.<sup>159</sup>

La primera discrepancia en el en este rubro se aprecia en la cantidad de órganos auxiliares que tiene el Presidente de los Estados Unidos, ya que este cuenta con cinco órganos de los cuales cuatro necesitan de la aprobación del Senado para sus titulares y uno es designado únicamente por el ejecutivo sin la anuencia del Senado. Entre los cuatro primeros se encuentran el NSC, el Consejo de Seguridad Interior, la Oficina de Seguridad Interior y el DCI, por último el Asesor del Presidente para Asuntos Relativos a la Seguridad Nacional que como se mencionó anteriormente no necesita de la anuencia del Senado.<sup>160</sup>

En lo que respecta a México, el Ejecutivo sólo cuenta con el Consejo de Seguridad Nacional, ya que la figura creada por Vicente Fox del Asesor de Seguridad Nacional, cuyo primer titular fue Adolfo Aguilar Zinser desapareció formalmente en el 2003. En lo tocante al Consejo éste está compuesto por el Presidente de la República (quien lo preside), por el Secretario de Gobernación (quien fungirá como secretario ejecutivo), el Secretario de Marina, el de la Defensa Nacional, el de Seguridad Pública, el de Hacienda y Crédito Público, el de la Función Pública, el de Relaciones Exteriores, el Procurador General, el de Comunicaciones y Transportes y el Director del CISEN, de los cuales todos excepto el titular del CISEN (puesto que se encuentra adscrito a la SEGOB) son designados por el Ejecutivo con la aprobación del Senado, lo cual se asemeja de forma significativa al caso norteamericano.

<sup>159</sup> A partir de la aprobación de la Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 el Director Central de Inteligencia se transforma en el Director Nacional de Inteligencia.

<sup>160</sup> El Asesor del Presidente para Asuntos Relativos a la Seguridad Nacional, es una figura exclusivamente consultiva y dicho cargo fue creado por Eisenhower en 1953 y su fundamento no se encuentra en ninguna disposición legal sino única y exclusivamente en la decisión del Ejecutivo.

El Consejo de Seguridad Nacional, fue creado por el Acta de Seguridad Nacional de 1947 y sus miembros son el Presidente (quien lo preside), el Vicepresidente, el Secretario de Estado y de Defensa. Estos tres últimos actúan como asesores y son los miembros del iure del Consejo. Sin embargo, a las reuniones de dicho Consejo pueden ser invitados otras personas como el Presidente o Vicepresidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, en cuanto asesor de asuntos militares, el DCI en cuanto principal asesor del NSC en materia de inteligencia exterior y el Asesor del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional. Estos últimos son miembros de facto del Consejo.

El Consejo de Seguridad Interior está formado por el Presidente, el Vicepresidente, los Secretarios del Tesoro (Jefe del Servicio Secreto) y Defensa (Jefe de los Servicios de Inteligencia Militares), el Fiscal General (Jefe del FBI), el Director del FBI, el DCI y el Asistente de Seguridad Interior entre otros. En lo que concierne a la Oficina de Seguridad Interior, es un órgano ubicado en la Oficina Ejecutiva del Presidente y dirigido por el Asesor del Presidente para la Seguridad Interior. Por último el DCI (quien tiene bajo su mando a la CIA y a la IC), es nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado.

Cabe resaltar que la ley de seguridad nacional estipula que el Consejo de Seguridad Nacional contará con un Secretario Técnico el cual será nombrado a beneplácito del Ejecutivo Federal, de tal suerte que dependerá directamente de él, además de contar con personal y presupuesto propio. La importancia de lo anterior radica en el hecho de que el Secretario Técnico del Consejo funge como un control dentro del Ejecutivo hacia las actividades de inteligencia llevadas a cabo por los integrantes del citado Consejo, ya que debe recordarse que el Secretario Técnico del Consejo no es miembro del citado órgano sino únicamente desempeña funciones administrativas.

En este rubro, se puede apreciar una analogía entre ambos servicios de inteligencia, la cual se refiere a que tanto el Consejo de Seguridad Nacional en el caso de México y el NSC en el caso norteamericano, requieren de la anuencia del Poder Legislativo para designar a sus integrantes.

En cuanto a las discrepancias encontramos que en el caso norteamericano existen mucho más órganos encaminados a auxiliar al Presidente y que además cuenta con el DCI, órgano que tiene a su cargo a la CIA, al recién creado *National Counter Terrorism Center* y a la Comunidad de Inteligencia, la cual en la actualidad esta formada por más de catorce agencias especializadas cada una en distintas ramas de la inteligencia. Lo anterior se debe en gran medida a la influencia global que ejercen los Estados Unidos, dicho de otro modo, la gama de intereses que posee lo obligan a contar con diversos organismos especializados en diversas áreas de inteligencia.

Lo anterior contrasta de manera significativa con el caso mexicano ya que el Consejo de Seguridad Nacional esta formado en su mayoría por secretarios de Estado, que juntos suman un total de diez, de los cuales el único que tiene bajo su mando una organización especializada en la materia de inteligencia es el Secretario de Gobernación, puesto que el CISEN se encuentra adscrito a dicha secretaria.

#### 4.4.3.- DE LAS COMPETENCIAS.

Cabe resaltar, que en el caso norteamericano sólo el FBI, el Servicio Naval de Investigación Criminal [*Naval Criminal Investigate Service (NCIS)*] y el Servicio Secreto, los servicios de inteligencia no tienen facultades operativas (*enforcement powers*), hecho que coincide con el caso mexicano ya que el CISEN no cuenta con dichas facultades, mismas que se reservan sólo a la PGR en el ámbito civil.

Por otro lado, resulta interesante mencionar el caso del FBI y de CIA ya que el primero tiene facultades para reunir exclusivamente inteligencia de carácter interno, y la segunda tiene su campo de acción exclusivamente en el ámbito externo, lo cual contrasta con el caso mexicano ya que no existe ningún señalamiento fuera o dentro de la Ley de Seguridad Nacional que defina las facultades y funciones de carácter interno y externo para alguno de los miembros del Gabinete de Seguridad Nacional.

Otro punto importante resulta ser el hecho de que en el marco normativo de la IC, se especifica claramente la prohibición del asesinato de líderes extranjeros como instrumento de política exterior, caso contrario, en la Ley de Seguridad Nacional sólo establece que se deben de respetar los derechos humanos y las garantías individuales.

De igual importancia, resulta el hecho de que el marco normativo de los servicios de inteligencia norteamericanos establezca claramente los lineamientos para llevar a cabo las operaciones encubiertas, tanto en el ámbito interno como externo, tema que en el caso mexicano no es mencionado en lo absoluto en la Ley, ya que aunque el margen de acción para los servicios de inteligencia en México se circunscriba generalmente al ámbito doméstico, no significa que no se lleven a cabo operaciones encubiertas en el interior del país.

Otra similitud destacada lo son sin duda las intervenciones de comunicaciones electrónicas, ya que por un lado, en México, hasta el 1 de febrero del 2005, día en que entro en vigor la Ley de Seguridad Nacional, no se requería de una autorización de un

juez para realizar tales intervenciones. La importancia de ésta analogía, radica en el hecho de que por primera vez en el caso de México, los lineamientos que deben cumplir las autoridades para efectuar tales escuchas, son regulados, sí bien no con el mismo escrutinio que en Los Estados Unidos, por lo menos incluye la supervisión del Poder Judicial.

No obstante existe una diferencia sustancial entre ambas normativas, ya que en el caso de los Estados Unidos se especifica que en caso de que las personas a las cuales les serán intervenidas sus comunicaciones, sean extranjeras no será requerida la autorización de un juez para tal efecto.

#### **4.4.4.- DEL CONTROL.**

En este libro existen un número importante de similitudes y diferencias entre los dos sistemas de pesos y contrapesos, entendidos éstos como los controles que tanto el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial ejercen sobre los servicios de inteligencia, de tal suerte que resulta relevante tocar las más significativas en cada uno de ellos.

##### **4.4.4.1.- DEL CONTROL POR EL EJECUTIVO.**

En el caso norteamericano tenemos que los servicios de inteligencia rinden cuenta a la cúpula del poder Ejecutivo, responsabilidad que ejercen ante el Presidente y ante el NSC. Para prevenir casos de insubordinación en que los servicios lleguen a actuar sin el consentimiento o a espaldas del Ejecutivo, éste se vale del Consejo Asesor de Inteligencia Exterior (*Foreign Intelligence Advisory Board*) y el Consejo de Vigilancia de la Inteligencia (*Intelligence Oversight Board*), ambos creados en 1981. Por otro lado el DCI (ahora DNI) previa consulta con el Secretario de Estado y con el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, debe someter al NSC una evaluación de las actividades de la NSA, la NRO y la NIMA, además de que todas las acciones encubiertas deben ser autorizadas por el Ejecutivo de manera escrita. En este tenor es importante recordar el papel del Controador General que es nombrado por el

Presidente y que esta facultado para requerir toda la información financiera a las entidades de la IC, que considere necesaria, pudiendo sólo el Presidente eximir de dicha supervisión las actividades de inteligencia que considere sumamente sensibles.

En la contraparte el Ejecutivo Mexicano no cuenta con órganos especializados en la supervisión de los servicios de inteligencia, función que por la naturaleza misma del Consejo de Seguridad Nacional, son asumidas por un lado, por el Secretario de Gobernación ya que el CISEN se encuentra adscrito a dicha institución y por el otro, por la Secretaria de la Función Pública quien tiene facultades para auditar a cualquier entidad de gobierno y por el Secretario Técnico del Consejo ya que depende directamente del Ejecutivo y desarrolla funciones administrativas dentro de dicho órgano.

#### **4.4.4.2.- DEL CONTROL POR EL LEGISLATIVO.**

En este rubro se presenta una coincidencia significativa ya que tanto en el caso de los Estados Unidos y de México el Poder Legislativo ejerce su control mediante la aprobación de los titulares de los servicios de inteligencia, ya que son designados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.

Otra analogía que hay que destacar entre ambos sistemas de control legislativo, es que por vez primera en el caso de México, a partir del 1 de febrero del 2005, se establece un órgano en el seno del Poder Legislativo designado, puesto que no se puede llamar especializado, en supervisar las actividades de los servicios de inteligencia, tal como sucede en Estados Unidos con los Comités de Inteligencia del Senado y de la Casa de los Representantes conformados por 17 y 19 miembros respectivamente, los cuales logran una considerable especialización debido a la reelección legislativa.

No obstante, México presenta una significativa desventaja respecto a Estados Unidos en este sentido, ya que en México sólo existe un órgano en el seno del Congreso

designado para la supervisión de los servicios de inteligencia, a diferencia de los Estados Unidos que cuenta con un órgano especializado en cada una de las cámaras del Congreso.

La Comisión Bicameral que creó la Ley de Seguridad Nacional es un órgano integrado únicamente por seis legisladores, tres diputados y tres senadores, designada para la supervisión de las actividades de inteligencia, sin embargo no es un órgano especializado ya que al no existir la reelección legislativa los legisladores integrantes de dicha comisión no pueden acumular conocimiento en la materia.

#### **4.4.4.3.- DEL CONTROL POR EL PODER JUDICIAL**

En este rubro México se encuentra en una clara desventaja con relación a su vecino del norte ya que como se mencionó anteriormente el caso norteamericano es peculiar tanto respecto al sistema Inglés como al Europeo Continental ya que combina elementos de ambos, por un lado la existencia de una constitución escrita como norma suprema y por el otro el *common law*.

La combinación de los principios de constitucionalidad y separación de poderes por un lado, y de *judicial review* y *common law* por el otro, dan sustento al principio de la formulación de los actos políticos, ya que por un lado reconoce que los actos políticos no son revisables por los tribunales, y por otro lado, sin embargo, considera que aquellos actos que afecten a derechos individuales sí lo son. De tal manera, que la cuestión de en que grado las decisiones de los servicios de inteligencia son revisables por los tribunales queda abierta a la realización de una ponderación de los intereses o derechos en conflicto en cada caso.

Lo anterior se puede resumir en el siguiente principio: cuando un asunto sea legítimamente competencia del Ejecutivo por afectar verdaderamente la seguridad nacional, el respeto al principio de la separación de poderes impide sustituir el criterio

del Ejecutivo por el de los Jueces, siempre y cuando éstos últimos puedan verificar si un asunto verdaderamente afecta a la seguridad nacional.

Lo anterior difiere en su totalidad en relación al caso mexicano, ya que no existe la figura del *judicial review*, y por ende tampoco existe la ponderación o *balancing* de intereses en casos especiales como los concernientes a las decisiones del Ejecutivo en materia de seguridad nacional, lo cual imposibilita al Poder Judicial para ejercer en casos especiales un contrapeso a los servicios de inteligencia.

#### **4.4.4.4.- DE LOS REPORTES DE LOS TITULARES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA HACIA EL LEGISLATIVO.**

En este ámbito existen diferencias abismales entre ambos sistemas de control, mismas que encuentran fundamento en el elevado número de reportes que los titulares de las agencias de inteligencia norteamericanas tienen que someter al Legislativo, ya que en la actualidad en el caso de México, sólo el Secretario de Gobernación tiene la obligación de rendir cuentas al Legislativo.

En este tenor resulta importante mencionar que el Ejecutivo norteamericano está obligado a someter informes anuales y semianuales a los comités de inteligencia del Congreso, los cuales abarcan todos los aspectos en materia de seguridad nacional, además de aquellos concernientes a las operaciones encubiertas, mismos que deben ser lo suficientemente explícitos en todas las aristas de dichas operaciones.

Por el contrario, en el caso mexicano la Ley estipula, que sólo el Ejecutivo tiene que entregar un reporte en los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, función que delega en el Secretario Técnico del Gabinete de Seguridad Nacional. El citado reporte deberá estar constituido por un informe general de las actividades desarrolladas en la materia en el semestre inmediato anterior.

Otra desventaja para México en este rubro, resulta ser el hecho de que los titulares de los servicios de inteligencia no están obligados a rendir informes al Legislativo, ya que los miembros del Gabinete de Seguridad Nacional rinden informes en calidad de Secretarios de Estado desde una óptica general, y no así el Director General del CISEN, en su calidad de jefe de la única institución especializada en la materia.

Lo anterior contrasta de manera significativa con el caso americano, ya que el DCI debe rendir informes por separado (aparte de los que por ley el Ejecutivo Federal está obligado a rendir) a ambos Comités del Congreso, detallando todos los pormenores de las actividades de inteligencia.

#### 4.5.- DIVERGENCIAS DE FONDO.

Lo anterior, obliga pues a establecer algunas directrices generales entendidas éstas como divergencias y analogías de fondo a efecto de tener una perspectiva más amplia de ambos servicios de inteligencia.

#### DIVERGENCIAS

MÉXICO	ESTADOS UNIDOS
-Las amenazas a la seguridad nacional son de carácter interno.	-Las amenazas a la seguridad nacional son de carácter externo.
-SEGOB tiene una estrategia que involucra a las Fuerzas Armadas y que no tiene una periodicidad definida, además de incluir recientemente al Poder Legislativo y ser reciente la participación de académicos.	-El gobierno tiene una estrategia anual que involucra a ONG'S, al poder legislativo, prensa y académicos.
-Debate público limitado.	-Se debate públicamente.
-Menor institucionalización.	-Mayor institucionalización.

<p>-Recientemente se ha abordado el tema de seguridad nacional.</p>	<p>-Existe una cultura de seguridad nacional.</p>
<p>-Existen muy pocas leyes en la materia (sólo la Ley de Seguridad Nacional de reciente aprobación).</p>	<p>-Existen numerosas leyes en la materia, que van de lo general a lo particular normando todos los aspectos de las actividades de los servicios de inteligencia.</p>
<p>-Existen pocas agencias especializadas en la recopilación de inteligencia. (SICEN, PGR y grupos militares).</p>	<p>-Existen numerosas agencias especializadas en el tema, las cuales suman más de catorce y forman una Comunidad de Inteligencia.</p>
<p>-Existen muy pocos controles, puesto que sólo se ha aprobado una ley en la materia, la ley de seguridad nacional y ésta limita la supervisión del Poder Judicial únicamente al terreno de las intervenciones de comunicaciones.</p>	<p>-Cuentan con un elaborado y eficiente sistema de pesos y contrapesos, en el seno de los tres poderes.</p>
<p>-Ejercen una ínfima influencia en la política exterior.</p>	<p>-Los servicios de inteligencia son sumamente influyentes en la política exterior, de hecho existen agencias especializadas en inteligencia exterior, tal es el caso de la CIA.</p>

### SIMILITUDES

MÉXICO	ESTADOS UNIDOS
<p>-Los servicios de inteligencia tienen su fundamento legal en las atribuciones del Ejecutivo.</p>	<p>-Los servicios de inteligencia encuentran su fundamento legal en las atribuciones del Ejecutivo y las del Legislativo.</p>
<p>-Requieren de la anuencia del Legislativo para nombrar a los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional.</p>	<p>-Requieren de la anuencia del Legislativo para nombrar a los integrantes del National Security Council (NSC).</p>

-Rinden cuentas al Legislativo a través del Secretario de Gobernación y del Secretario Técnico del Consejo.	-Rinden cuentas al Legislativo tanto el Presidente como los titulares de las entidades encargadas de la inteligencia.
-El CISEN no tiene facultades operativas.	-Excepto el FBI, el Servicio Secreto y el Servicio Naval de Investigación Criminal los servicios de inteligencia no tienen facultades operativas.

Como puede observarse son más las divergencias que las analogías entre ambos servicios, lo cual obedece en gran medida a los intereses de ambas naciones, ya que por un lado Estados Unidos posee intereses globales, mientras que en el caso de México sus intereses se circunscriben al ámbito doméstico y regional.

#### **4.6.- COMENTARIOS ACERCA DE LA LEY.**

Los regímenes autoritarios no regulan el tema de seguridad nacional, ya que no reconocen derechos que pudieran acotar esta facultad. El supuesto anterior representa un gran paso para México ya que La Ley de Seguridad Nacional, representa el primer intento de dotar al CISEN y a las demás instituciones encargadas de la seguridad nacional y por ende de las actividades de inteligencia de un marco legal. De igual manera representa el primer debate formal para establecer un concepto de seguridad nacional así como los lineamientos que este debe de seguir.

Debido a que los servicios de inteligencia se encuentran constituidos en el seno del Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación, ya que como se ha mencionado anteriormente el CISEN es un órgano desconcentrado de la SEGOB y las demás entidades que conforman el Consejo de Seguridad Nacional son secretarías de Estado, resulta relevante hacer algunas reflexiones acerca de la conveniencia de los pesos y contrapesos que establece la Ley, haciendo hincapié en aquellos constituidos en el Poder Legislativo y Judicial.

Resulta oportuno precisar que es conveniente en el caso de México, que el Director General del CISEN, rinda cuenta por separado al Legislativo (tal como sucede con el DNI en Estados Unidos), es decir que este obligado a rendir informes y a comparecer cuando así lo requiera el Legislativo, ya que dicha responsabilidad recae sobre el titular de la SEGOB y sobre el Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.

Otro punto destacable resulta ser el hecho de que el Ejecutivo no cuente con ningún órgano especializado en la supervisión y asesoría en la materia, fuera del Consejo de Seguridad Nacional, ya que el puesto de Asesor de Seguridad Nacional creado por Vicente Fox, no tuvo gran relevancia durante su corta existencia y desapareció formalmente mediante el decreto que dio vida al Gabinete de Seguridad Nacional, el dos de abril del 2003, el cual desapareció con la creación del Consejo de Seguridad Nacional.

Lo anterior impide al Presidente, por un lado, tener un control eficiente y constante de las actividades encaminadas a preservar la seguridad nacional y por el otro, tener un constante flujo de información actualizada en la materia ya que el hecho de no contar con un órgano que desempeñe tales funciones en el seno del Ejecutivo representa un punto negativo del Proyecto de Ley. No obstante esta deficiencia intenta ser cubierta por el Secretario Técnico el cual como ya se mencionó anteriormente depende directamente del Ejecutivo y desarrolla principalmente actividades administrativas en el seno del Consejo.

En el rubro de **la supervisión por el Poder Legislativo**, una vez superado el debate concerniente a que sí dicha supervisión debe ser ejercida por la Cámara de Senadores o la de Diputados, ya que la Ley de Seguridad Nacional establece la creación de una comisión bicameral resulta pertinente analizar las causas por las cuales dicho control aún siendo bicameral resulta poco eficiente en relación al caso de los Estados Unidos.

Como primer punto, el hecho de que no exista en México la reelección legislativa, presupone en primera instancia una ínfima especialización en la materia por parte de

los legisladores, y por ende una errática supervisión de las actividades de inteligencia, en segunda, que los legisladores no se verán comprometidos con su trabajo, lo cual puede derivar en la filtración de información, una vez terminados sus periodos como legisladores.

Por otro lado, el hecho de que en México existan once partidos políticos de los cuales sólo seis están representados en el Congreso de la Unión, implica una mayor dificultad para conformar la comisión encargada de la supervisión, ya que todos los partidos querrán tener participación en la supervisión.

Lo anterior representa un obstáculo ya que al haber miembros de seis partidos diferentes (en la, LIX legislatura), en el Congreso de la Unión, de los cuales sólo tres representan fuerzas políticas considerables, la información corre el riesgo de ser develada por algún elemento de la comisión o comisiones o aún más probable que la información sea politizada y usada con fines partidistas.

En razón de lo anterior se plantea la siguiente interrogante, ¿Es nuestro sistema legislativo lo suficientemente maduro como para garantizar la imparcialidad de sus miembros a los cuales les sea encomendada la supervisión de los servicios y por ende la información de inteligencia? la respuesta sin duda es no, ya que como se menciono anteriormente, la no existencia de la reelección legislativa plantea en si misma, la más grande limitante al control legislativo, puesto que representa un coto de poder básico para los legisladores.

Al respecto, cabe mencionar que aunque la ley establece sanciones a los servidores públicos, que revelen información clasificada como de seguridad nacional, resulta difícil en el actual modelo legislativo, pensar en el proceso de desafuero como un camino efectivo y rápido a fin de ejercer acción penal en el supuesto de que algún legislador revele información confidencial.

En virtud de lo anterior, resulta pertinente aclarar que es un punto positivo de la Ley el que la supervisión sea ejercida por ambas cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, se debe de considerar que el número de elementos de dicha comisión sea el menor posible, y tomando en cuenta que el número de integrantes estipulados por la ley es de seis legisladores, lo más conveniente es que la comisión esté constituida sólo por diputados y senadores pertenecientes a las tres mayorías en cada una de las cámaras. Lo anterior a efecto de restringir la información confidencial a diputados y senadores que pertenezcan a minipartidos que se encuentran de paso por el Congreso de la Unión.

#### **4.7.- RECOMENDACIONES ACERCA DE LA LEY.**

**En lo tocante al Ejecutivo**, es pertinente la existencia de un órgano especializado, por un lado, en la supervisión de los servicios de inteligencia y por el otro en asesorar y mantener informado al Presidente en todo lo concerniente a la seguridad nacional y en las actividades de inteligencia llevadas a cabo por el Consejo y por cada uno de sus miembros en particular.

La entidad encargada del desempeño de las actividades en comento, debe ser miembro del Gabinete, sólo en calidad de consejero, y depender directamente del Ejecutivo Federal, es decir, debe tener su ubicación en las oficinas de la Presidencia para de esa forma tener plena independencia de las entidades que integran el Consejo de Seguridad Nacional, tal como sucede con el caso norteamericano en el cual el Ejecutivo cuenta con el Consejo Asesor de Inteligencia Exterior y el Consejo de Vigilancia de la Inteligencia, ambos ubicados en la Oficina Ejecutiva del Presidente en la Casa Blanca. Por último, se debe fincar por escrito la responsabilidad del Ejecutivo de autorizar las operaciones encubiertas llevadas a cabo por cualquier entidad del Consejo.

**En lo concerniente al Poder Legislativo** es pertinente que existan dos Comisiones de Inteligencia, una en la Cámara de Diputados y otra en la de Senadores y que ambas estén conformadas únicamente por miembros de las tres mayorías en ambas cámaras

y en cada caso no rebasar seis miembros en cada comisión, debido a la alta probabilidad de politización de la información.

De igual forma, es importante que se incrementen el número de reportes y se especifiquen las características de aquellos que son remitidos al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, vía el secretario Técnico del Consejo ya que el Proyecto de Ley sólo establece que debe de entregar un reporte único en los meses previos al inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso. Al respecto, es conveniente que el Secretario de Gobernación remita un reporte anual con las necesidades y capacidades de respuesta en materia de seguridad nacional, y otro semianual con toda la información referente a la instrumentación de medidas encaminadas a cubrir las necesidades en el ramo y los resultados arrojados por éstas.

En este mismo rubro resulta importante, adicionar otro reporte, el cual deberá contener todo lo relativo a operaciones encubiertas, que aunque en el caso de México se limitan al ámbito domestico, no por ello pierden su carácter de encubiertas. Resulta conveniente que dicho reporte sólo sea entregado a los senadores miembros de la Comisión de Inteligencia, debido en gran medida a la alta probabilidad de que la información se filtre.

Por otro lado es importante que el Director General del CISEN rinda informes por separado ante el Legislativo, como sucede con el DCI (hoy DNI) en los Estados Unidos, mediante un reporte anual en el cual se especifiquen todos los detalles de las actividades de inteligencia incluyendo los presupuestos ejercidos en la materia.

Por último, en lo tocante a los contrapesos ejercidos por el **Poder Judicial**, no se puede soslayar el hecho de que sólo está facultado por la ley de seguridad nacional para autorizar o denegar las solicitudes para realizar las intervenciones de las comunicaciones, así como también para solicitar toda la información al respecto. Lo anterior plantea una limitante enorme en la conformación de un sistema eficiente de pesos y contrapesos ya que el hecho de establecer un mecanismo en el seno de este

poder a efecto de realizar una ponderación de los intereses en conflicto escapa a la Ley de Seguridad Nacional, debido a que son necesarias reformas constitucionales para tal fin.

#### **4.8.- COMENTARIOS AL CAPÍTULO.**

En lo referente a la definición de seguridad nacional es notorio el hecho de que dicho concepto esté basado según la ley de seguridad nacional en el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno y en la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes entre otras cosas. Sin embargo, en la definición de amenazas a la seguridad nacional que hace la Ley no plantea en lo absoluto nada referente a la crisis política, económica y de debilidad institucional por las cuales atraviesa nuestro país. Siendo la debilidad institucional la más apremiante.

Por otro lado es notorio el hecho de que aunque la Ley señale controles ejercidos por el Congreso de la Unión hacia los servicios de inteligencia mediante la creación de una comisión bicameral, el Legislativo no cuenta con la madurez política necesaria para poder garantizar la imparcialidad de la información clasificada que le sea entregada, debido en gran medida a que no cuenta con contrapesos eficientes por parte del Poder Ejecutivo y el Judicial, además de que al no existir reelección legislativa no hay mecanismo alguno de exigir la rendición de cuentas a los legisladores y éstos nunca podrán especializarse en el tema.

Lo anterior aunado a la falta de un mecanismo en el seno del Poder Judicial, para ponderar los intereses en conflicto y de esta forma poder determinar si es cuestión de seguridad nacional o no, y por ende si le compete o no exclusivamente al Ejecutivo y por último si se respeta o no su privilegio al secreto, representan un importante obstáculo en el camino hacia la profesionalización de los servicios de inteligencia en México.

Por último, resulta importante mencionar que existen diferencias abismales entre los sistemas de inteligencia de Estados Unidos y México, tanto en el ámbito histórico, organizacional, de competencias etcétera, las cuales encuentran su origen en el interés nacional de ambos países, ya que mientras Estados Unidos tiene intereses globales, los de México son de carácter regional, además de que la vida de los servicios de inteligencia norteamericanos estuvo llena de retos planteados por los numerosos conflictos bélicos internacionales que definieron gran parte del siglo XX, lo cual sirvió de catalizador en la conformación del marco legal de lo que hoy en día se conoce como la Comunidad de Inteligencia.

En la contraparte México estuvo inmerso la gran parte en conflictos de carácter interno y bajo la tutela de un partido de Estado lo cual impidió a los servicios de inteligencia crecer profesionalmente y construir un eficiente marco legal ya que la seguridad nacional era concebida como la permanencia del régimen en el poder.

## 5.- CONCLUSIONES FINALES

En primera instancia se concluye que no está a discusión la necesidad de que un estado en vías de democratización como lo es el mexicano, se procure una ley que norme la existencia, la actuación y los procedimientos de las instancias encargadas de la seguridad nacional y/o servicios de inteligencia. Lo anterior con independencia a los puntos debatibles que implica el texto de la ley. De igual modo nadie cuestiona la existencia de los servicios de inteligencia, los cuales se tornan vitales no sólo para México sino para cualquier Estado.

En cuanto a los Estados Unidos de Norteamérica se puede concluir que a consecuencia del alcance de su interés nacional y a que gran parte del siglo XX estuvo inmerso en una serie de conflictos bélicos de carácter externo, pudo de una forma lenta pero no exenta de controversias, construir un marco jurídico para sus servicios de inteligencia a fin de que éstos rindieran cuenta en primera instancia al Poder Ejecutivo y al Legislativo, y sólo en casos especiales al Poder Judicial mediante la ponderación de los intereses en conflicto. Por otro lado la Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo del 2004 representa el primer paso de la serie de reformas que Estados Unidos tendrá que hacer a efecto de dar respuesta a las nuevas amenazas a su seguridad nacional ya que en la guerra que libra actualmente contra el terrorismo resultaran mas decisivos los servicios de inteligencia que los ejércitos mismos.

Respecto al caso de México el gran atraso en la materia se debió en gran medida al sistema político mismo, ya que al ser gobernado por más de 70 años por un partido único, le impidió crear un marco jurídico ya no digamos eficiente sino operable, además de impedirle identificar y aislar las reales amenazas a la seguridad nacional, dicho de otro modo el sistema encubrió y utilizo los servicios de inteligencia para eliminar a sus adversarios lo cual interrumpió el camino hacia la rendición de cuentas y hacia la profesionalización.

En lo tocante a las amenazas, es evidente que en la delimitación de las mismas que hace Estados Unidos, la mayoría son de carácter externo, lo cual contrasta con el caso de México ya que a excepción de las intervenciones extrajeras del siglo XIX y XX todos los conflictos bélicos entendidos éstos como amenazas a la seguridad nacional han provenído del interior.

Por otro lado, en el caso norteamericano la naturaleza misma de las amenazas aunado al alcance de sus intereses propició la creación de una gran cantidad de instituciones encargadas de recolectar información en todas las aristas que ello implica, no así en el caso de México en el que sólo existe una institución especializada en la materia.

Otro punto importante en este ámbito resultan ser las amenazas a la seguridad nacional que en la actualidad enfrenta México, ya que como se mencionó anteriormente, en el caso americano provienen del exterior y en el caso de México provienen de lo más profundo de sus instituciones, es decir, más allá de las amenazas que define el CISEN y la Ley de Seguridad Nacional, las reales y por ende apremiantes conminaciones que afronta nuestro país son el narcotráfico y su potencial nexó con grupos armados, y la ingobernabilidad.

Lo anterior tiene su fundamento teórico en el hecho de que para que pueda existir un Estado debe de existir un gobierno eficiente y sólido, capaz de gobernar, de conducir todos los asuntos públicos de manera eficaz, y en el caso de México es aquí donde se presenta el mayor peligro a su seguridad nacional ya que tanto el sistema político, económico e institucional, se encuentran en una grave crisis. Es decir, si no existen como premisa básica los elementos antes mencionados, la seguridad nacional simplemente no existe, ya que la existencia misma del Estado queda en tela de juicio.

De lo anterior podemos concluir que la mayor amenaza a la seguridad nacional que enfrenta hoy en día nuestro país es por mucho la debilidad institucional entendida ésta como ingobernabilidad ya que no se generan acuerdos políticos básicos para la conducción sana de la política, lo cual repercute de manera significativa en otro

elemento clave de la gobernabilidad, el sistema económico, el cual por cierto cada día genera menos oportunidades, lo cual se ve reflejado en el constante flujo de inmigrantes hacia el país del norte, por último tenemos al sistema institucional encargado de brindar certeza jurídica el cual sin duda alguna tiene serios problemas de credibilidad, hecho que encuentra sustento en el creciente negocio del narcotráfico y el crimen organizado el cual sólo puede entenderse desde la lógica de complicidad entre autoridades y delincuentes.

Lo anterior representa las actuales condiciones y las amenazas reales a la seguridad nacional, lo que significa que éste es el campo de acción dentro del cual el CISEN tiene que desempeñar su trabajo. Lo anterior resulta harto difícil ya que las principales amenazas a la seguridad nacional provienen del mismo régimen al cual dicho órgano pertenece, lo cual le plantea los siguientes retos:

- El principal reto del CISEN es por mucho, mantener su independencia respecto a los intereses del grupo en turno en el poder.
- Más allá de la problemática que implica la tarea de definir la seguridad nacional el CISEN debe de redefinirla acorde a las condiciones objetivas y subjetivas de la coyuntura actual.
- Elaborar la agenda de seguridad nacional tomando en cuenta los elementos que dan sustento a la gobernabilidad, puesto que es precisamente en este rubro donde se ubican los puntos vulnerables a la seguridad nacional.
- Elaborar más allá de una Ley de Seguridad Nacional un reglamento interno que le permita actuar de manera pronta y efectiva. Esto resulta determinante en el entendido de que las verdaderas amenazas provienen del seno del propio sistema, lo cual exige un marco jurídico integral que brinde certeza legal a todas las acciones del CISEN.

En lo concerniente a la ley, es de mencionar que debido a la problemática que plantea el hecho de definir la seguridad nacional, resulta inútil que dicha ley enumere los casos considerados como de seguridad nacional ya que todos se podrían resumir en el

siguiente supuesto: debe ser considerado amenaza a la seguridad nacional todo aquello que afecte o interfiera con los intereses vitales del Estado Mexicano. Lo anterior se debe en gran medida a que las amenazas a la seguridad nacional no son fijas, de ahí que se encuentren en constante mutación y resulte vano definir las.

De igual modo se concluye que es un gran avance el que por primera vez mediante la Ley de Seguridad Nacional se intente regular de manera más completa las intervenciones telefónicas, lo que permite un esquema de certeza jurídica para los particulares y un valladar a la actuación estatal, bajo un control de tipo jurisdiccional.

Por otro lado la Ley de Seguridad Nacional debe de contemplar las sanciones aplicables a los legisladores que develen información ya que no existen mecanismos de rendición de cuentas en el seno del Poder Legislativo lo cual plantea un obstáculo enorme ya que mientras la Ley representa un gran avance rumbo a la rendición de cuentas más allá de sus deficiencias, el sistema legislativo mexicano se encuentra operando con una normativa propia de principios del siglo pasado.

Dicho de otro modo, la no existencia de la reelección legislativa más allá del tema que nos ocupa, representa un peligro al proceso de rendición de cuentas ya que por un lado no existe un método efectivo para exigir a los legisladores que hagan bien su trabajo y por el otro impide la especialización en cualquier tema, no así en el caso de los Estados Unidos en que por lo general los integrantes de los Comités de Inteligencia llevan más de un periodo en el cargo.

En virtud de lo anterior se concluye que en general nuestro sistema político y en particular el legislativo no cuentan con la madurez necesaria para servir de ente supervisor de los servicios de inteligencia, lo cual plantea en primera instancia, para que exista un eficiente sistema de rendición de cuentas, una reforma al sistema legislativo, la cual debe de contemplar la reelección. Lo anterior tiene su corolario en la facilidad con la que se tiende a politizar la información y a usarla por las diversas facciones políticas con fines electorales.

Otro aspecto importante de mencionar resulta ser el hecho de que en México no exista la figura de la *Judicial Review*, lo cual representa un atraso significativo en relación con el caso norteamericano ya que en el caso de México no se puede realizar una ponderación de los intereses en conflicto, limitando así la participación del Poder Judicial sólo al ámbito de las intervenciones telefónicas.

De igual importancia resulta mencionar que los gobiernos autoritarios no regulan la materia, lo cual contrasta con la Ley de Seguridad Nacional la cual en esencia pretende regular las actividades de inteligencia e introducir la rendición de cuentas en la materia. Lo anterior significa que más allá de las deficiencias y puntos debatibles de la citada Ley, ésta representa un gran paso para un país como México en vías de democratización, además de que como se mencionó anteriormente introduce la obligación de rendir cuentas, ejercicio poco practicado no sólo en las actividades encaminadas a velar por la seguridad nacional, sino en todas las aristas de la administración pública en México.

Por último, a manera de dar continuidad a la presente investigación, resulta importante hacer un análisis de la viabilidad del Poder Legislativo de servir como control a los servicios de inteligencia. La necesidad de crear controles a los servicios de inteligencia trae consigo la premura de evaluar la efectividad de dichos controles, ya que resulta vano imponer un control cuando éste mismo no reúne los requerimientos básicos para fungir como tal, ya que el regular las actividades de los servicios de inteligencia va más allá de la creación de una Ley de Seguridad Nacional, puesto que involucra de manera directa al Legislativo Federal.

## **ANEXO I**

**DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL; SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 50 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**ARTÍCULO PRIMERO.- SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:**

### **LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

#### **TÍTULO PRIMERO**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

##### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 1.-** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

**Artículo 2.-** Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

**Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

**Artículo 4.-** La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

**Artículo 5.-** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

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

**Artículo 6.-** Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.
- II. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- III. Red: Red Nacional de Investigación.
- IV. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional; y

- V. Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

**Artículo 7.-** En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

**Artículo 8.-** A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

- I. Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- III. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- IV. En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
- V. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y
- VI. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## **TITULO SEGUNDO DE LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL CAPITULO I DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL**

**Artículo 9.-** Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

Las actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

**Artículo 10.-** El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

**Artículo 11.-** Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deben reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;
- III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;
- IV. Ser de reconocida probidad.
- V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.

**Artículo 12.-** Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República; y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

**Artículo 13.-** El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

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

**Artículo 14.-** El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.

**Artículo 15.-** El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

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

**Artículo 16.-** El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.

**Artículo 17.-** Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

Prevía autorización del Presidente del Consejo, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

## **CAPÍTULO III DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL**

**Artículo 18.-** El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

**Artículo 19.-** Son atribuciones del Centro:

- I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

- III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;
- IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;
- VII. Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;
- VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;
- IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializada, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias competentes en el Consejo;
- X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno; y
- XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

### **CAPÍTULO III ESTATUTO DEL PERSONAL DEL CENTRO**

**Artículo 20.-** Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del Centro, se regirán por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República. En éste se garantizarán los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad por parte del personal del Centro.

**Artículo 21.-** Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

**Artículo 22.-** Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

### **CAPÍTULO IV DE LA COORDINACIÓN PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

**Artículo 23.-** En la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participen.

**Artículo 24.-** Cuando un hecho concreto que atente en contra de la Seguridad Nacional y constituya a su vez presuntamente un delito, las instancias del Consejo que conozcan del asunto decidirán sobre la oportunidad de la presentación de la denuncia, sin perjuicio de seguir ejerciendo las facultades que tengan en la esfera de su competencia, para prevenir y evitar amenazas, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

**Artículo 25.-** En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes.

En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.

**Artículo 26.-** Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional las instancias los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite.

**Artículo 27.-** Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los

municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.

**Artículo 28.-** Los integrantes del Consejo, podrán solicitar a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos, la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta ley.

### **TITULO TERCERO**

#### **DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

##### **CAPITULO I**

##### **DE LA INFORMACIÓN Y LA INTELIGENCIA**

**Artículo 29.-** Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, disseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

**Artículo 30.-** La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y disseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

**Artículo 31.-** Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

**Artículo 32.-** Para los efectos de esta ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

##### **CAPITULO II**

##### **DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES**

##### **SECCION I**

##### **DE LA SOLICITUD**

**Artículo 33.-** En los casos de amenaza inminente a los que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el Estado podrá hacer uso de los recursos que legítimamente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.

**Artículo 34.-** De conformidad con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro deberá solicitar en los términos y supuestos previstos por la presente ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional.

Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.

**Artículo 35.-** La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se está en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

**Artículo 36.-** Los procedimientos judiciales que se instaren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

##### **SECCIÓN II**

##### **DEL PROCEDIMIENTO**

**Artículo 37.-** El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez. No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del Director General del Centro.

**Artículo 38.-** La solicitud a que se refiere el artículo 34 debe contener:

- I Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 5 de esta Ley.

Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el Juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;

- II. Las consideraciones que motivaran la solicitud; y
- III. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

**Artículo 39.-** Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

En caso de negarla, el juez señalará los motivos de su negativa y los requisitos que deben cubrirse para la procedencia de ésta.

La intervención puede aplicarse a comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas.

**Artículo 40.-** El juez, al emitir la resolución que autoriza la medida solicitada, en todo caso deberá precisar:

- I. Los datos de identificación del expediente en que se actúa;
- II. El tipo de actividad que autoriza;
- III. El lapso durante el cual se autoriza la medida;
- IV. En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención; y
- V. Cualquier apreciación que el juez considere necesaria.

**Artículo 41.-** El control y la ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro.

El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede.

**Artículo 42.-** Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que designe el Consejo y los jueces federales competentes.

### **SECCIÓN III DE LA VIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN**

**Artículo 43.-** Las intervenciones se autorizarán por un lapso no mayor de ciento ochenta días naturales. Como casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar prórroga a dicho plazo; hasta por un periodo igual al de la autorización original.

**Artículo 44.-** La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo, y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para investigar una amenaza a la Seguridad Nacional. En la descripción de los hechos que motiven la prórroga se aplicará lo dispuesto en la fracción I del artículo 38 de esta Ley.

### **SECCIÓN IV DE LAS OBLIGACIONES**

**Artículo 45.-** El personal del juzgado referido en el artículo 37 está obligado a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento.

**Artículo 46.-** Las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades materia del presente Título.

**Artículo 47.-** Toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Consejo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.

**Artículo 48.-** La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

### **SECCIÓN V DE LOS CASOS DE URGENCIA**

**Artículo 49.-** En casos de excepción, cuando el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo comprometa el éxito de una investigación y existan indicios de que pueda consumarse una amenaza a la Seguridad Nacional, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera.

## **CAPÍTULO III DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL**

**Artículo 50.-** Cada instancia representada en el Consejo es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

**Artículo 51.-** Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consigner; o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

**Artículo 52.-** La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro, se realizará irrevocablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental.

**Artículo 53.-** Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

**Artículo 54.-** La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente Ley, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

**Artículo 55.-** Corresponde al Centro definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genera con motivo de los sistemas de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

## **TÍTULO CUARTO DEL CONTROL LEGISLATIVO**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 56.-** Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

**Artículo 57.-** La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;
- VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada; y
- IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

**Artículo 58.-** En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo, deberá remitir a la Comisión Bicameral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

**Artículo 59.-** Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada.

**Artículo 60.-** La Comisión Bicameral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.

## **TÍTULO QUINTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 61.-** Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán, con base en los principios previstos en el artículo 3°, el desempeño de sus funciones, preservando los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

**Artículo 62.-** Fuera de los casos y condiciones previstos por esta Ley, ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores públicos adscritos al Centro.

**Artículo 63.-** Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

**Artículo 64.-** En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

## **TÍTULO SEXTO**

### **DE LA COOPERACIÓN DE LAS INSTANCIAS LOCALES Y MUNICIPALES**

#### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 65.-** La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:

- I. Aportar cualquier información del orden local a la Red;
- II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley; y
- IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.

**Artículo 66.-** Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.

**Artículo 67.-** En la regulación y el ejercicio de las atribuciones que conforme al presente Título les correspondan a las entidades federativas, se observará puntualmente lo previsto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Estatuto Laboral del Centro, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación para surtir plenos efectos.

**ARTÍCULO TERCERO.-** El Consejo deberá quedar instalado y celebrar su primera reunión, durante los quince días siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley.

**ARTÍCULO CUARTO.-** El Ejecutivo Federal expedirá y publicará el Reglamento de esta Ley, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento.

**ARTÍCULO QUINTO.-** El Ejecutivo Federal establecerá las medidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

**ARTÍCULO SEXTO.-** La autonomía de gasto que el artículo 18 de la presente Ley establece para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el ejercicio de su presupuesto, se definirá en el Reglamento de esta Ley, en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** El Poder Judicial de la Federación determinará los juzgados a que se refiere el segundo párrafo del artículo 35, dentro de los 45 días siguientes a entrada en vigor de la presente Ley.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- SE REFORMA EL ARTÍCULO 50 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PARA QUEDAR COMO SIGUE:**

Artículo 50 Bis.- En materia federal, la autorización para intervenir comunicaciones privadas, será otorgada de conformidad con la Ley Federal en materia de Delincuencia Organizada y con la Ley de Seguridad Nacional respectivamente.

**ARTÍCULO TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO TERCERO.- SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PARA QUEDAR COMO SIGUE:**

Artículo 26.- ...

...

...

...

Secretario Técnico de Seguridad Nacional

...

**ARTÍCULO TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro a siete de diciembre de dos mil cuatro.

## LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.

CIA: Agencia Central de Inteligencia.  
CIG: Central Intelligence Group.  
CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.  
COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
CTAL: Confederación de Trabajadores de América Latina.  
DCI: Director Central de Inteligencia.  
DEA: Drugs Enforcement Agency DEA.  
DFS: Dirección Federal de Seguridad.  
DGIPS: Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales.  
DHS: Department of Homeland Security.  
DIA: Defense Intelligence Agency.  
DISEN: Dirección de Investigación y Seguridad Nacional.  
DNI: Director Nacional de Inteligencia.  
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.  
FARP: las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo.  
FBI: Federal Bureau of Investigation.  
ELN: Ejército de Liberación Nacional.  
EMP: Estado Mayor Presidencial.  
EPR: Ejército Popular Revolucionario.  
ERPI: Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente.  
EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional.  
GATT: Acuerdo General de Aranceles y Tarifas.  
GESTAPO: Geheim STAats Polizei, Policía secreta de Hitler.  
IAC: Intelligence Advisory Committe.  
IC: Comunidad de Inteligencia.  
IED: Informe Ejecutivo Diario.  
IEDF: Instituto Electoral del Distrito Federal.  
IEM: Informe Ejecutivo Mensual.  
IES: Informe Ejecutivo Semanal.

IFE: Instituto Federal Electoral.  
IRIS: Interim Research and Intelligence Service.  
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
JCS: Joint Chiefs of Staff .  
KGB: Comité para la Seguridad del Estado (URSS).  
LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
MOSSAD: Instituto de Inteligencia y Servicios Especiales Israelí.  
NAFA: North American Framework Agreement.  
NGA: National Geoespatial – Intelligence Agency.  
NIMA: National Imagery and Mapping Agency.  
NRO: National Reconnaissance Office.  
NSA: National Security Agency.  
NSC: National Security Council.  
OPFA: Oil Proceeds Facility Agreement.  
OSS: Office of Strategic Services.  
PAN: Partido Acción Nacional.  
PAS: Partido Alianza Social.  
PL: Partido Laborista.  
PGR: Procuraduría General de la República.  
PRD: Partido de la Revolución Democrática.  
PRI: Partido Revolucionario Institucional.  
PSN: El Partido de la Sociedad Nacionalista  
PT: Partido del Trabajo.  
PVEM: Partido Verde Ecologista de México.  
SECODAM: Secretaria de la Función Pública.  
SEDENA: Secretaria de la Defensa Nacional.  
SEGOB: Secretaria de Gobernación.  
SEI: Servicio Ejecutivo de Información.  
SIN: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos.  
SME: Sindicato Mexicano de Electricistas.  
SSU: Strategic Services Unit.

STPRM: Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

UGOCM: Unión General de Obreros y Campesinos de México.

UNTCIP: Unión Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria Petrolera.

## FUENTES CONSULTADAS

### **BIBLIOGRAFÍA**

Fernández de Castro Rafael y Jorge I. Domínguez. *¿Socios o adversarios?, México – Estados Unidos hoy*. México, D.F., Ed. Océano, 2001.

Verea Campos Mónica. *Nueva Agenda Bilateral en la Relación México – Estados Unidos*. México, D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Powel Walter W. y Dimaggio Paul J. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. The University of Chicago, Illinois, EUA, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991.

Rosel Mauricio. *México en tiempos de cambio*. México, Senado de la República LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrua. 2002.

Wilson Q. James. *El gobierno de Los Estados Unidos*. Los Ángeles California, Universidad de California, 1999.

Ruiz Miguel Carlos. *Servicios de Inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*. España, Ed. Tecnos, 2002.

Aguayo Quezada Sergio. *La historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Ed. Grijalbo, 2000.

GordomTomas . *El Mossad*. España, Mateu Cromo, 1998.

Ibarrola Javier . *El ejercito y el poder. Impacto e influencia política en el México Moderno*. México, Ed. Océano, 2003.

Gutiérrez Oropeza Luis. *Gustavo Díaz Ordaz, El hombre. El político. El gobernante*. México, 1986.

Herrera-Lasso Luis. "Seguridad y cooperación en la frontera norte de México" en *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México, D.F., Ed. Planeta, 2002.

Sepúlveda Amor Bernardo. "Terrorismo transnacional y seguridad colectiva" en *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México D.F., Ed. Planeta, 2002.

Montaño Jorge. "México y Estados Unidos: de San Cristóbal a Monterrey" en *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México D.F., Ed. Planeta, 2002.

Morales G. Alberto. "Seguridad y rigidez frente al cambio: la política de Estados Unidos en Centroamérica" en *La política exterior Norteamericana hacia Centroamérica reflexiones y perspectivas*. México, Miguel Ángel Porrúa / UNAM, 1991.

Schroeder C. Richard. *Perfil del gobierno Norteamericano*. Washington, Servicio informativo y cultural de los Estados Unidos de Norteamérica, 1989.

Rodríguez David Esteban. *Los dueños del Congreso*. México, D.F., Grijalbo, 2004.

Walton – Kerr St. C. Philip. *La Gestapo*. España, COFAS, 2002,.

Moloznik Marcos Pablo y Santillán Regalado Jorge. "La seguridad pública en tiempos de transición. Aproximaciones a la política de seguridad del Presidente Fox" en *Fox a un año de la alternancia*, México, ITESO, 2001,.

Castañeda G. Jorge. *La utopía desarmada*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1999.

Castañeda G. Jorge. *La herencia . Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, D.F., Alfaguara, 1999.

Fernández Menéndez Jorge. "El enemigo en casa: grupos armados y narcopoder" en *Cambio y continuidad de la política exterior de México*. México, Ed. Ariel, 2002.

Sherer García Julio y Monsiváis Carlos. *Parte de Guerra, Tlaltelolco, 1968*, México, Ed. Aguilar, 1999.

Loret de Mola A. Carlos. *El Negocio. La economía de México atrapada por el narcotráfico*, México, D.F, Grijalbo, 2001.

Morgenthau Hans J.. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc, 1961.

Villalvazo Chávez Rocío. *Partidos políticos: ¿negocio o vocación?*, México, D.F., Ed. Citem, 2003.

Salazar Ana María . *Seguridad nacional hoy*. México, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, 2002.

Oppenheimer Andrés. *México en la frontera de caos. La crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio*, México, D.F., Javier Vergara Editor, 1996.

Morales Carazo Jaime. *La Contra. Anatomía de una múltiple traición. ¿Bahía de Cochinos de Reagan?*, México, D.F., Ed. Planeta, 1989.

Shields David. *PEMEX un futuro incierto*, México, D.F., Ed. Planeta, 2003.

Jeffreys – Jones Rhodri. *The CIA and American Democracy*, New York, Yale University Press New Haven and London, 1998.

Huntington P. Samuel. *¿Quiénes somos?, Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, México, D.F., Ed. PAIDOS, 2004.

*United States Code Annotated*, 2003, editado por Thomson West

## HEMEROGRAFIA

Martínez Sanjuana. "Tlaltelolco 68, las fotos ocultas" en *Proceso*, No. 1310, 9 de septiembre 2001, p. 8 - 17.

Gutiérrez Alejandro. "El CISEN para servir a grupos políticos" en *Proceso*, No. 1291, 29 de julio 2001, p. 22 - 25.

Monge Raúl. "El Sistema de Seguridad Nacional Inexistente" en *Proceso*, No. 1291, 29 de julio 2001, p. 26 - 27.

Ramírez Ignacio. "Alerta Roja en la sierra de Guerrero por actividad de grupos guerrilleros" en *Proceso*, No. 979, 7 de agosto 1995, p. 6 - 11.

Aranda Julio y Corro Salvador. "1966: Gutiérrez Barrios, el espía, en acción contra los conspiradores" en *Proceso*, No. 1197, 10 de octubre 1999, p. 14 - 19.

Monge Raúl. "2 de octubre: espionaje estilo 1999" en *Proceso*, No. 1197, 10 de octubre 1999, p. 16 - 17.

Acosta Carlos, Galaza Gerardo y Vera Rodrigo. "José Córdoba, señor del gran poder" en *Proceso*, No. 805, 6 de abril 1996, p. 6 - 10.

Gutiérrez Alejandro. "La Tarahumara, hoy: vivir en el narco" en *Proceso*, No. 1210, 9 de enero 2000, p. 10 - 15.

Olivos S. Nicolás. "Narcocultivo y cultura en la Sierra Tarahumara " en *Proceso*, No. 1210, 9 de enero 2000, p. 12 - 13.

Beltrán del Río Pascal. "El poder y la influencia de los cárteles mexicanos, sin precedentes: la DEA" en *Proceso*, No. 1221, 26 de marzo 2000, p. 10 - 14.

Sierra Jorge Luis. "La cúpula militar, infectada por narcotráfico y corrupción" en *Proceso*, No. 1245, 10 de septiembre 2000, p. 10 - 15.

Camacho Víctor Manuel. "Pendiente para septiembre la ley de seguridad nacional" en *Debate Legislativo en pleno*, No. 38, 11 de mayo del 2004, p. 16 - 17.

Lira Mejía José. "La importancia de la evaluación y el control gubernamental en México." en *Prospectiva, Temas de Gobierno y Administración Pública*, año 7, No. 21, agosto del 2002, p. 3 - 6.

García Alfredo y López Ángel. "Contraloría Ciudadana, Hacia la ciudadanización de las funciones de evaluación y control de la gestión pública en el D.F." en *Prospectiva, Temas de Gobierno y Administración Pública*, año 7, No. 21, agosto del 2002, p. 7 - 12.

Arellano Gault David. "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados. Límites del gerencialismo en la reforma presupuestal." en *Prospectiva, Temas de Gobierno y Administración Pública*, año 7, No. 21, agosto del 2002, p. 13 - 20.

Araujo Padilla Agustín. "Evaluación del desempeño: una nueva metáfora para una vieja historia." en *Prospectiva, Temas de Gobierno y Administración Pública*, año 7, No. 21, agosto del 2002, p. 21 - 27.

Cerezo Ramírez E. Ruth. "Retos para desarrollar sistemas de evaluación efectivos." en *Prospectiva, Temas de Gobierno y Administración Pública*, año 7, No. 21, agosto del 2002, p. 29, 32 - 35.

Sánchez Chávez Norberto. "La evaluación gubernamental" en *Prospectiva, Temas de Gobierno y Administración Pública*, año 7, No. 21, agosto del 2002, p. 30 - 31.

Hall A. Peter y Taylor C.R. Rosemary. "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos" en *Revista conmemorativa del 25 aniversario del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C.*, 1999, p. 15 - 54.

Ramírez Zozaya Juan Miguel. "Neoinstitucionalismo, nuevo paradigma" en *Revista conmemorativa del 25 aniversario del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C.*, 1999, p. 55 - 76 .

*Los servicios de Inteligencia en el Nuevo Milenio*. Revista de Administración Pública (RAP) número 101, año 2000.

*Seguridad Nacional*. Revista de Administración Pública (RAP) número 98, año 1998.

## **SITIOS ELECTRÓNICOS**

<http://assembler.law.cornell.edu/uscode/> (Consultada el 10 de agosto del 2004)

[www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html](http://www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html) (Consultada el 15 de mayo del 2004)

[www.house.gov/house/committeewww.html](http://www.house.gov/house/committeewww.html) (Consultada el 18 de mayo del 2004)

<http://intelligence.senate.gov/> (Consultada el 6 de mayo del 2004)

<http://www.gpoaccess.gov/911/> (Consultada el 22 de febrero del 2005)